

## SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 22 | 2014

# Ehdotetun ilmastolain arviointi

**Annukka Berg, Mikael Hildén, Kirsi Lahti ja Jukka Similä**



SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN  
RAPORTTEJA 22 | 2014

## Ehdotetun ilmastolain arviointi

**Annukka Berg, Mikael Hildén, Kirsi Lahti ja Jukka Similä**

Helsinki 2014

Suomen ympäristökeskus

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 22 | 2014  
Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Taitto: Ritva Koskinen

Julkaisu on saatavana ainoastaan internetistä:  
<https://helda.helsinki.fi/syke>

ISBN 978-952-11-4353-3 (PDF)

ISSN 1796-1726 (verkkokj.)

## SISÄLLYS

<b>1 Johdanto</b>	5
<b>2 Ilmastolaki suomalaisen ilmastopolitiikan työkaluna</b>	6
2.1 Suomen ilmastopolitiikka	6
2.2 Arvioita ilmastopolitiikasta	8
2.3 Ilmastolaista käyty keskustelu ja lakiluonnoksen valmisteluprosessi Suomessa	9
<b>3 Aineisto ja menetelmät</b>	12
3.1 Laadullinen tarkastelu asiantuntijahaastatteluista ja sidosryhmäkuulemisista	13
3.2 Voimavaratarpeiden arviointi	14
3.3 Arviointikriteerit	14
<b>4 Ilmastolain keskeiset osat ja vaikutusmekanismit</b>	16
4.1 Ilmastolain keskeiset osat ja niiden toteutus	17
4.2 Ilmastolain tavoiteltujen vaikutusten syntyminen	29
<b>5 Arviointikriteerien mukainen analyysi</b>	41
5.1 Relevanssi, vaikutus ja vaikuttavuus	41
5.2 Kustannusvaikutukset	42
5.3 Ennakoitavuus ja kannustavuus	43
5.4 Hyväksyttävyys	43
5.5 Läpinäkyvyys ja osallistumismahdollisuudet	44
<b>6 Arvioinnin yhteenveto ja johtopäätökset</b>	45
6.1 Hallituksen esityksen valmisteluohjeiden mukaiset vaikutukset	45
6.2 Johtopäätökset	50
<b>Lähteet</b>	51
<b>Liitteet</b>	54
1. Haastateltaville jaetut taustatiedot arvioitavista vaihtoehtojista	54
2. Teemahaastattelujen runko	56
3. Kysely ilmastolain voimavaratarpeista	56
4. Ilmastolain aamukahvitilaisuuksien taustamateriaalit	64
5. Haastatellut asiantuntijat	66
6. Muut arvioinnin tekoon osallistetut tahot	66
7. Voimavarakysely: tulokset kysymyskohtaisesti	68
<b>Kuvailulehdet</b>	73



# 1 Johdanto

Arvioinnin kohteena on pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa mainittu ja ilmastolakityöryhmän valmisteleva luonnos ilmastolaiksi. Ilmastolain tarkoituksena on luoda ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, joka osaltaan tukee ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä Suomen kansainvälisten sitoumusten mukaisesti. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää ilmastomuutokseen sopeutumista. Laissa säädettäisiin suunnittelutyön sisällöstä sekä periaatteista muun muassa tieteellisen tiedon huomioon ottamisen, avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien osalta. Lakiin sisältyisi säännöksiä valtion viranomaisten rooleista suunnittelu- ja seurantajärjestelmässä sekä tieteellisestä neuvoa antavasta asiantuntijaelimestä. Suunnittelujärjestelmän tarkoitus on tukea tavoitetta leikata Suomen kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä.

Ilmastolain mukaiset suunnittelu- ja seurantatyökalut olisivat seuraavat (laadintasykli sulkeissa):

- Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (kerran 10 vuodessa)
- Sopeutumissuunnitelma (kerran 10 vuodessa)
- Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (kerran vaalikaudessa)
- Ilmastovuosikertomus (joka vuosi)

Arvioinnin tavoitteena on tarkastella lakiluonnoksen keskeisiä vaikutuksia. Vaikutukset ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen, ilmastopolitiikan valmisteluun ja toimeenpanoon sekä vaikutukset hallinnon toimintaan ovat tarkastelun kohteena. Arviointia varten on kerätty aineistoa valmistelun aikana, minkä seurauksena havainnot perustuvat arvioinnin tiedonkeräysvaiheen aikana käytettävissä olleisiin lakiluonnoksiin. Arviointiraportin viimeistelyvaiheessa havaintoja on tarkasteltu lausunnonlehdelle lähetetyn version pohjalta ja tehty johtopäätöksiä sen ennakoitavissa olevista vaikutuksista.

Arvioinnissa on otettu huomioon, että ehdotettu laki olisi puitelaki, joka ei sisällä ai-neellis-oikeudellisia säännöksiä. Laki ei siten suoraan rajoittaisi kasvihuonekaasupäästöjä eikä parantaisi sopeutumista ilmastonmuutokseen. Mahdolliset vaikutukset syntyisivät ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantakäytäntöjen muutoksista. Tämän vuoksi arvioinnissa on kiinnitetty päähuomio lain oletettuihin vaikutusmekanismeihin ja niihin liittyviin argumentteihin. Lähestymistavassa vertailut nykytilan, nykytilan kehittämisen ja lain mahdollistaman kehityksen välillä ovat olennaisia.

Arviointiraportin rakenne on seuraava: Luvussa 2 kerrotaan lyhyesti ilmastolakiluonnoksen taustoista. Luku 3 käsittelee arvioinnin aineistoja ja menetelmiä. Ilmastolain keskeisiä osia ja niiden mahdollisia vaikutusmekanismeja käsitellään tarkemmin luvussa 4. Luvussa 5 tehdään yhteenveto havainnoista luvussa 3 esitettyjen arviointikriteerien valossa. Kriteerien toteutumista analysoidaan kahdessa vaihtoehdossa: nykyjärjestelmän puitteissa ja ilmastolakiluonnoksen mukaisessa säädösympäristössä. Tarkastelussa tuodaan lyhyesti esiin niitä haasteita ja mahdollisuuksia, jotka liittyvät nykytilan kehittämiseen, mikäli ilmastolakia ei säädetä. Luvun 6 yhteenvedossa vaikutuksia tarkastellaan hallituksen esitysten laatimisohjoiden mukaisella jaottelulla ja esitetään johtopäätökset arvioinnista.

## 2 Ilmastolaki suomalaisen ilmastopolitiikan työkaluna

### 2.1

#### Suomen ilmastopolitiikka

Suomen kansalliseen ilmastopolitiikkaan vaikuttavat merkittävästi kansainväliset ja EU-tason velvoitteet. YK:n ilmastomuutosta koskeva puitesopimus (UNFCCC, 1992) ja sitä täsmentävä, vuonna 2005 voimaan tullut Kioton pöytäkirja (UNFCCC, 1998) velvoittavat Suomea. Vuodet 2008 - 2012 kattaneella Kioton ensimmäisellä velvoitekaudella Suomen tavoite oli vakiinnuttaa päästöt vuoden 1990 tasolle. Tilastokeskuksen vuotta 2012 koskevien ennakkotietojen mukaan tavoite saavutettiin (SVT, 12.12.2013). Suomi on sitoutunut osana EU:ta myös Kioton pöytäkirjan vuosia 2013 - 2020 koskevalle toiselle velvoitekaudelle. EU on mukana 20 prosentin vähennystavoitteellaan. YK:n ilmastososopimuksesta neuvotellaan uutta sopimusta, johon kaikki maat saataisiin osallistumaan.

EU:ssa sovitaan merkittävä osa Suomea koskevista ilmastopoliittisista velvoitteista. Vuonna 2008 julkaistussa EU:n energia- ja ilmastopakettissa on linjattu EU:n tavoitteet vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosentilla, lisätä uusiutuvien energialähteiden osuutta energiankulutuksessa 20 prosentilla ja parantaa energiatehokkuutta 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 1990 tasoon (nk. 20-20-20-tavoite). Komissio antoi uuden tiedonannon (Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020-2030, (COM(2014) 15 final) 22.1. 2014. Tiedonannossa Komissio ehdottaa mm., että EU:n omille kasvihuonekaasupäästöille asetetaan uudeksi vähennystavoitteeksi 40 prosenttia vuonna 2030 vuoden 1990 tasosta samalla, kun luovutaan maakohtaisista uusiutuvan energian tavoitteista. Tiedonannossa Komissio korostaa myös energia ja ilmastokysymysten yhdenmukista suunnittelua ja hallintaa kansallisella tasolla.

Päästökauppaa (päästökauppadirektiivit 2003/87/EY ja 2009/29/EY), päätöstä maiden välisestä taakanjaosta (406/2009/EY) sekä uusiutuvaa energiaa koskevaa direktiiviä (2009/28/EY) on käytetty ohjaamaan kehitystä kohti EU:n ilmastotavoitteita. Suomessa noin puolet kasvihuonekaasupäästöistä (pl. maankäytön muutoksista johtuvat päästöt eli ns. LULUCF-sektori<sup>1</sup>) on päästökaupan piirissä (Tilastokeskus, 2013). EU:n taakanjakopäätöksen (406/2009/EY) mukaisesti päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjä on vähennettävä lineaarisesti vuosien 2013 - 2020 aikana, eivätkä päästöt saa ylittää komission päätöksellä (2013/162/EU) vahvistettuja jäsenvaltiokohtaisia vuosittaisia päästökiintiöitä.

Suomi raportoi kasvihuonekaasujen päästömääristä YK:n ilmastososopimuksen, Kioton pöytäkirjan sekä EU:n kasvihuonekaasupäästöjen seurantarjestelmän velvoitteiden mukaisesti sekä Euroopan komissiolle että YK:n ilmastososopimuksen si-

<sup>1</sup> Ilmastososopimuksen mukainen määritelmä: Land use, land-use change and forestry (LULUCF) "A greenhouse gas inventory sector that covers emissions and removals of greenhouse gases resulting from direct human-induced land use, land-use change and forestry activities"



teeristölle. Myös hiilinieluista raportoidaan. Lisäksi raportoidaan politiikkatoimista ja tulevan päästökehityksen arvioista. Raportointia varten on perustettu kansallinen kasvihuonekaasuinventaarijärjestelmä, jota koordinoi Tilastokeskus. Suomi on saanut täytettyä kansainväliset raportointivelvoitteensa, mutta *kehittämistarpeita olisi erityisesti politiikkatoimien raportoinnissa*, muun muassa menettelyissä, tiedonhallintajärjestelmissä ja yhteistyössä. Lisäksi politiikkatoimien jälkikäteisarviointeja voisi lisätä. Myös EU:n uusi seurantajärjestelmäasetus (Monitoring Mechanism Regulation, MMR 525/2013/EU) asettaa eräitä uusia velvoitteita kehittää raportointikäytäntöjä.

Kansallisessa ilmastopolitiikassa keskeisellä sijalla ovat olleet työ- ja elinkeinoministeriön (aiemmin kauppa- ja teollisuusministeriön) (TEM) koordinoimat ja eri ministeriöiden yhteisesti laatimat *energia- ja ilmastostrategiat*, jotka on annettu eduskunnalle selontekoina. Valmistelua on tehty eri ministeriöiden edustajista koostuvassa viranomaisyhdysverkossa. Poliittisesta ohjauksesta on vastannut energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä. Vuoden 2008 energia- ja ilmastostrategian (TEM, 2008) päivitys valmistui maaliskuussa 2013 (TEM, 2013). Strategia linjaa Suomen ilmastopolitiikkaa vuodelle 2020 asetettujen EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden mukaisesti. Suomen osuutena on vähentää päästökaupan ulkopuolisten alojen (liikenteen, maatalouden, asumisen ja rakentamisen) päästöjä 16 prosenttia vuoteen 2020 mennessä verrattuna 2005 tasoon. Suomen tulee lisäksi nostaa uusiutuvan energian osuus 38 prosenttiin energian loppukulutuksesta. Liikennesektorille velvoite on nostaa biopolttoaineiden osuus kymmeneen prosenttiin. Suomi on kuitenkin kansallisesti päättänyt korkeammasta 20 prosentin tavoitteesta. Jokainen hallinnonala seuraa omien toimenpiteidensä toteutusta.

Näiden strategioiden lisäksi energia- ja ilmastopolitiikkaa on visioitu vuoteen 2050 tähtäävällä aikaperspektiivillä. Vuonna 2009 julkaistiin valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta (VNK, 2009), johon sisältyi tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Parhaillaan valmistellaan EU:n edellyttämää energia- ja ilmastotiekarttaa (tiekartta 2050) keinoista, joilla Suomi täyttää tavoitteensa päästöjen vähentämisestä vähintään 80 prosentilla (hallituksen tavoite 80 -95 %) vuoteen 2050 mennessä. Uusi tiekarttatyö on TEM:n koordinoimaa (TEM, 4.12.2013). Tulevaisuusselonteko ja tiekartta vuoteen 2050 ohjelmat kattavat sekä päästökauppa- että ei-päästökauppasektorit.

Kansallinen *sopeutumisstrategia* (MMM, 2005) valmistui vuonna 2005 yhtenä maailman ensimmäisistä. Sitä päivitetään parhaillaan (MMM, 4.12.2013). Sopeutumisstrategian koordinoinnista on vastannut maa- ja metsätalousministeriö (MMM). Muita ilmastopolitiikan tavoitteiden kannalta olennaisia suunnitelmia ja ohjelmia ovat esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan ilmastopoliittinen ohjelma (ILPO) (LVM, 2009), MMM:n koordinoima Kansallinen metsäohjelma 2015 (MMM, 2010), TEM-vetoinen Cleantechin strateginen ohjelma (2012 -) sekä YM:n ja TEM:n johtaman kestävästi kulutuksen ja tuotannon ohjelman uudistus (YM, 2012). Lisäksi hallituksen *vuosikertomuksissa* on ollut lyhyt ilmastopolitiikan katsaus, johon on sisältynyt päästökehityksen tarkastelu.

Ilmastopolitiikan *viranomaistoimien* järjestäminen valtionhallinnossa perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen (2003), jonka mukaisesti ilmasto- ja energiastrategioiden valmistelua ja toimeenpanoa koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM:n tehtävistä säädetään myös valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valmistelua ja osallistumista YK:n ilmastopöytäkirjan ja sen alaelinten työtä käsitteleviin kansainvälisiin neuvotteluihin koordinoidaan ympäristöministeriöstä (YM). YM myös toimii kansallisena yhteysviranomaisena yhteydenpidossa ilmastopöytäkirjan sihteeristön ja Euroopan komission kanssa. Muut hallinnonalat vastaavat ilmastopolitiikan toimeenpanosta ja ilmastotavoitteiden edistämisestä omilla hallinnonaloillaan. Maa- ja metsätalousministeriö on vastannut kansallisen sopeutumisstrategian koordinoinnista viranomaisyhdysverkon päätöksellä. Eri ministeriöiden alaisilla laitoksilla,

kuten Tilastokeskuksella, Metsäntutkimuslaitoksella, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksella, Suomen ympäristökeskuksella ja Energiavirastolla on tiettyjä ilmastopolitiikkaan liittyviä *seuranta- ja raportointitehtäviä* kuten kasvihuonekaasuintentaariot ja päästökaupan valvonta. Vuonna 2011 asetettiin Ilmastopaneeli (Ilmastopaneeli 4.12.2013) neuvoa-antavaksi elimeksi.

## 2.2

### Arvioita ilmastopolitiikasta

Laaditut arvoinnit suomalaisesta ilmastopolitiikasta ovat tunnistanee nykyisen toiminnan vahvuuksia ja heikkouksia. Ehdotettua ilmastolakia tulee tarkastella näiden arviointien valossa, sillä lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (VTV, 2011) arvioitiin vuonna 2008 valmistuneen energia- ja ilmastostrategian valmistelua ja toimeenpanoa sekä tehtiin alustavia havaintoja strategian vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Tarkastusviraston arvoinnissa valmistelua pidettiin *tehokkaana*. Tehokas toimintatapa on muun muassa mahdollistanut EU-velvoitteiden nopean toimeenpanon. Valmistelussa ei kuitenkaan tarjottu kovin laajoja osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi VTV katsoi, että strategian läpinäkyvyyttä heikensi se, ettei strategiatyön aikana laadittuja materiaaleja ollut helposti saatavilla. Läpinäkyvyyttä vähensivät myös strategian rakenteessa ja *tietopohjassa havaitut puutteet* sekä sektorikohtaiset vaihtelut. Vaihtoehtoisia skenaarioita ei esitetty ja kustannustehokkuudesta ja vaikutusarvioinneista oli rajoitetusti tietoa. Arvoinnissa todettiin, että ilmastoperusteisen rahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen olisi perusteltua. Läpinäkyvyys auttaisi Suomea myös EU:lle ja YK:lle tehtävässä raportoinnissa.

VTV:n (2011) tarkastuksen huomioidut strategian *vaikuttavuudesta* viittasivat siihen, että tähänastiset toimet maataloudessa, liikenteessä ja alueiden käytössä ovat olleet riittämättömiä päästövähennysten saavuttamiseksi. Tämä lisää päästökaupasektorin ulkopuolisia päästöjä koskevan vuoden 2020 päästövähennystavoitteen haasteellisuutta.

Arviossaan Ilmastolain oikeudellisista edellytyksistä Ari Ekroos ja Matias Warsta (2012) katsoivat, että politiikka-asiakirjoihin, EU:n toimenpiteiden kansalliseen täytäntöönpanoon ja kansalliseen lainsäädäntöön perustunut Suomen ilmastopolitiikka on toiminut "*suhteellisen hyvin*". He kuitenkin näkivät, ettei nykyjärjestely ole helposti avautuva ja että sen suunnitelmallisuuden, pitkäjänteisyyden ja vaikuttavuuden arvioiminen on vaikeaa. Myös ilmastopaneelin ilmastolaki-selvityksessä (Kokko ym. 2012b) nykyistä ilmastosäätelyä kuvattiin *pirstaleiseksi* ja kokonaisuutta vaikeasti hallittavaksi. Strategiavetoista, viranomaistoimintaa ohjaavaa ilmastosäätelyä pidettiin hajanaisena ja jopa heikkona. Sama viesti toistuu Ekroosilla ja Warstalla (2012), jotka kritisoivat energia- ja ilmastopoliittisten strategioiden vaikutuksia politiikan *ennakoitavuuteen*: asiakirjojen poliittiset linjaukset toimenpiteistä voivat muuttua nopeastikin, ja myös tavoitteiden täytäntöönpano voi olla sattumanvaraista.

Sekä Ekroos ja Warsta (2012) että ilmastopaneeli (Kokko ym. 2012b) yhtyivät arvioissaan Valtiontalouden tarkastusviraston näkemykseen kansalaisten *osallistumismahdollisuuksien puutteellisuudesta*: Osallistumismahdollisuudet nähtiin melko epämääräisinä (Kokko ym. 2012b), eikä kansalaisten tiedonsaannin katsottu toteutuvan energia- ja ilmastostrategiassa (2008) linjatulla tavalla (Ekroos ja Warsta, 2012).

Ilmastopaneeli arvioi, ettei nykymallin mukainen ilmastosäätely ole omiaan vahvistamaan Suomen aktiivista roolia EU:n ilmastopolitiikassa. Uhkana nähtiin ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumiskustannusten yllättävä lisääntyminen, jos aktiivisella kansallisella ilmastopolitiikalla ei ole ennakoitu ja ennalta vaikutettu

EU:hun. (Kokko ym., 2012b). Suomen on katsottu ilmastopolitiikassa ennen kaikkea seuranneen EU:ta, eikä se ole pyrkinyt tavoitteissaan menemään kansainvälisiä sopimuksia pidemmälle (Kivimaa ja Mickwitz, 2009). EU:n ympäristöpolitiikkaan ja sieltä tulevaan ympäristölainsäädännön toimeenpanoon Suomen on nähty suhtautuvan mallioppilaan lailla (Ruostetsaari, 2010).

Ilmastomuutos on tunnustettu yhdeksi haastavimmista ihmiskuntaa kohtaavista ympäristöongelmista. Poliittinen paine toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi on kasvanut. (Haug ym. 2010; Teräväinen, 2012.) On esitetty, että Suomessa ilmastopolitiikan tarve on tiedostettu hallinnossa paremmin kuin koskaan, mutta Suomen kasvihuonekaasupäästöt henkeä kohden laskettuna ovat vielä kaukana siitä keskimääräisestä globaalista tasosta, jota ilmastomuutoksen todellinen hillintä edellyttäisi (Kivimaa ja Mickwitz, 2009). Myös monet arviot eurooppalaisista ilmastopolitiikoista tunnustavat merkittäviä ongelmia politiikan tehokkaassa toimeenpanossa (Haug ym. 2010). Perinteiset jännitteet talous- ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden välillä eivät näytä väistyneen (Teräväinen, 2012). Ilmastopolitiikan keskeiseksi haasteeksi voidaankin nähdä se, miten ilmastopolitiikan tavoitteet saadaan koordinoitua muiden tärkeiden tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden yhteensopivuuteen ja ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota (Kivimaa ja Mickwitz, 2009).

## 2.3 Ilmastolaista käyty keskustelu ja lakiluonnoksen valmisteluprosessi Suomessa

Ajatus ilmastolaista kantautui Suomeen paljon huomiota saaneen Ison-Britannian ilmastolain myötä. Ison-Britannian ilmastolain keskeisiä elementtejä ovat kansalliset päästövähennystavoitteet, viisivuotiset hiilibudjetit sekä riippumaton ilmastopaneeli (Committee on Climate Change) (Lockwood, 2013). Kansallisista toimijoista etenkin ympäristöjärjestö Maan ystävien koordinoima, useista toimijoista koostuva Polttava Kysymys -kampanja on nostanut ilmastolakiajatusta julkiseen keskusteluun.

Vuonna 2008 Vanhasen toinen hallitus tilasi selvityksen Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustavan arvion vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään (Utter, 2008). Selvityksessä todettiin, ettei oikeudellisia esteitä toteuttaa pääpiirteistään Ison-Britannian mallista lakia ole. Ilmasto- ja energiapolitiittisessa tulevaisuusselonteossa (VНК, 2009) valtioneuvosto linjasi, että Ison-Britannian mallin kaltaisen ilmastolain hyötyjä ja haittoja sekä soveltuvuutta Suomen oloihin tulisi selvittää.

Syksyllä 2008 ilmastolaista tehtiin kaksi lakialoitetta eduskunnassa. Lisäksi ilmastolaista on tehty neljä kirjallista kysymystä (KK 128/2008 vp, KK 620/2008 vp, KK 224/2009 vp, KK 1020/2010 vp), ja asiasta on keskusteltu eduskunnassa eri yhteyksissä. Esimerkiksi ympäristövaliokunta viittasi ilmastomuutokseen lausunnossaan luonnonvaraselonteosta ja totesi, että myös ilmastolain tarkastelu voi tulla ajankohitaiseksi (YmVL 29/2010 vp - VNS 11/2010 vp). Valiokunnan jäsenen mukaan viittaus ilmastolakiin oli kuitenkin herättänyt vastustusta ja viittaus oli sisällytetty arvan ratkaistaessa tasan menneen äänestyksen asiasta.<sup>2</sup> Vuonna 2010 ympäristöministeriö nosti ilmastolain yhdeksi seuraavan hallituskauden merkittäväksi kysymykseksi oman hallinnonalansa tulevaisuuskatsauksessa (YMr18/2010). Kesäkuussa 2011 aloittaneen pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan (22.6.2011) tehtiin kirjaus ilmastolaista ja myös ilmastopaneelin perustamisesta. Kirjauksen mukaan saatujen kokemusten ja selvitysten perusteella hallitus valmistelee esityksen ja tekee erillisen päätöksen päästökaupan ulkopuolista sektoria koskevasta ilmastolaista.

<sup>2</sup> ”Valiokunta äänesti asiasta ja äänet jakautuivat 8 – 8. Lopulta arpa ratkaisi asian ilmastolain puolesta.” Kansanedustaja Pentti Tiisanen kirjoitus 11.2. 2011, <http://www.tiisanen.fi/?p=1036> [12.1. 2014].

Toukokuussa 2012 valmistui ympäristöministeriön tilaama professori Ari Ekroosin ja TKT Matias Warstan selvitys kansallisen ilmastolain säätämiseen liittyvistä oikeudellisista edellytyksistä. Ekroosin ja Warstan selvityksessä esitettiin puitelakimallia, jossa ilmastolaki koostuisi ilmastopolitiikkatoimia koskevasta strategisesta ja ohjelmallisesta suunnittelusta (suunnittelu, seuranta ja vaikuttavuuden arviointi) sekä kasvihuonekaasujen päästöarvioista (tiettyjä ajanjaksoja koskevat ”päästöbudjetit” ja niiden seuranta). Lain soveltamisala olisi selvityksen mukaan mielekästä laatia vain siten, että se kattaisi kaikki Suomen kasvihuonepäästöt koskien sekä päästökauppa- että ei-päästökauppasektoria. Lain tulisi kattaa myös ilmastomuutokseen sopeutuminen sekä nieluja koskeva sääntely. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että ilmastolain käytännön soveltamisalaa olisi hallitusohjelman mukaisesti mahdollista rajata siten, että se koskisi vain ei-päästökauppasektoria. Lisäksi korostettiin, että kansallisessa ilmastolaissa tulisi ottaa huomioon kansainvälisen ja EU:n ilmastosääntelyn velvollisuudet niin, että kansallisesta suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä tulisi mahdollisimman yhteensopiva ja kustannustehokas. (Ekroos ja Warsta, 2012.)

Ekroosin ja Warstan (2012) ehdotuksen tavoitteena oli tehdä ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä merkittävästi nykyistä selkeämpi ja ennustettavampi. Puitelain tyyppisellä ilmastolailla olisi mahdollista luoda kansallinen rakenne pitkäjänteiselle ilmastopolitiikalle, jolla täydennettäisiin ylikansallisen ja kansallisen ilmastopolitiikan ja -sääntelyn välillä nähtävissä olevaa lainsäädäntövajetta. Ilmastolailla lisättäisiin ilmastopolitiikan kokonaisuuden ymmärrettävyyttä.

Lailla olisi mahdollisuus säätää selvemmästä ja läpinäkyvämmästä seurannasta, jotta sekä päätöksentekijöillä että kansalaisilla olisi ajantasaista tietoa politiikkatoimien toteutuksesta, vaikuttavuudesta ja päästökehityksestä. Ilmastolailla olisi myös mahdollisuus parantaa osallistumismahdollisuuksia. Ottamalla lakiin säännökset tieteellisestä neuvottelukunnasta (ilmastopaneelist) voitaisiin integroida uusin tieteellinen tieto ilmastopolitiikkaan sen informaatioperustan varmistamiseksi. Esitetyn mallin mahdolliseksi heikkouksiksi selvityksessä tunnistettiin mahdolliset hallinnolliset kustannukset sekä ehkä liiankin voimakas puiteluontoisuus.

Vuonna 2012 ympäristöministeriö tilasi Ekroosin ja Warstan (2012) selvityksestä lausunnot professori Kaarlo Tuorilta, professori Tapio Määtän johtamalta asiantuntijakonsortiolta sekä ilmastopaneelilta. Lisäksi selvitys oli kesällä 2012 kommentoitavana Ota kantaa -verkkofoorumilla ja lokakuussa 2012 sidosryhmäseminaarissa. Ekroos ym. (2013) laativat myös erillisen selvityksen ilmastolain kytkeänsä mahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön.

Määttä ym. (2012) arvioivat Ekroosin ja Warstan selvityksen (2012) mukaisesti, että lailla voitaisiin selkeyttää ilmastopolitiikan suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, lisätä sen läpinäkyvyyttä ja parantaa kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia. Lain arvioitiin myös parantavan ilmastopolitiikan ennakoitavuutta sekä Suomen mahdollisuuksia toimia ilmastotavoitteiden edistämiseksi kansainvälisellä tasolla yhdessä EU:n kanssa. Ekroosin ja Warstan lailla Määttä ym. kiinnittivät huomiota siihen, että ilmastolain jatkovalmistelun tulisi ottaa huomioon ilmastolain yhteensopivuus olemassa olevien suunnittelu-, seuranta-, raportointi- ja arviointijärjestelmien kanssa. Tuori (2012) puolestaan viittasi lausunnossaan perustuslakivaliokunnan esittämään kantaan jonka mukaan valtioneuvostolle laissa säädetty velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko ”soveltuu äärimmäisen huonosti” perustuslailla luotuun järjestelmään. Tuori totesi kuitenkin, että valiokunta ei aiemmissa kannanotoissaan ole pitänyt lakisäateistä tiedonantovelvollisuutta suorastaan perustuslain vastaisena.

Ilmastopaneelin lausunnossa (Kokko ym. 2012a) pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen kirjaamista lakiin pidettiin tärkeänä lähtökohtana, joka parantaisi ilmastopolitiikan ennustettavuutta ja jatkuvuutta yli vaalikausien. Paneeli kiinnitti huomiota myös päästövähennystavoitteeseen: 80 prosentin päästövähennystä ei pidetty nykyisen tieteellisen tiedon valossa riittävänä. Ympäristöministeriö tilasi lausunnon

lisäksi ilmastopaneelilta laajemman arvion ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Ilmastopaneeli suositti selvityksessään (Kokko ym. 2012b) ilmastolakia, jossa sekä ilmastomuutoksen hillinnälle että sopeutumiselle asetettaisiin sitovat pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteet, joita koordinoitaisiin toimenpideohjelmien avulla. Soveltumisalan rajoitusta vain ei-päästökauppasektoriin pidettiin keinoitekoisena. Ilmastopaneeli esitti puitelakimallista lakia, jonka luvuissa olisi viittaukset aineellisoikeudelliseen sääntelyyn. Esiselvityksen (Ekroos ja Warsta, 2012) kaltaisen ilmastolain heikkoudeksi nähtiin se, että ilman aineellisoikeudellisia kytköksiä siltä puuttuvat konkreettiset keinot lain tavoitteiden toimeenpanemiseksi. (Kokko ym. 2012a ja b).

Aineellisoikeudellisia kytkemismahdollisuuksista Ekroos ym. (2013) totesivat, että ilmastolaki on mahdollista kytkeä muuhun lainsäädäntöön monin eri tavoin. Selvityksen perusteella Suomen sektorilainsäädännössä ja lainvalmistelussa sääntelyn vaikutukset ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen on otettu huomioon vaihtelevasti, mutta pääosin puutteellisesti. Sektorilainsäädäntöä säädettäessä tulisi-kin pohtia, miten muuttuva sääntely vaikuttaa ilmastolain mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Esityksenä oli, että tästä voitaisiin sisällyttää säädös ilmastolakiin, ja että ilmastonäkökulmaa voitaisiin korostaa myös muussa lainsäädännössä ja lainvalmistelun ohjeistusta kehittämällä. (Ekroos ym. 2013).

Lokakuussa 2012 järjestetyssä sidosryhmäseminaarissa Elinkeinoelämän keskusliitto suhtautui kriittisesti ilmastolakiin ja sen mahdollisuuksiin tuottaa lisäarvoa. Ympäristöjärjestöt korostivat vahvan ilmastolain merkitystä. Polttava Kysymys-kampanja julkaisi myös oman esityksensä ilmastolaiksi (Pukarinen ja Meller, toim. 2012), jossa esitettiin sekä pitkän että lyhyen aikavälin päästövähennystavoitteet sisältävää lakia, jossa nelivuotiset hiilibudjetit määrittäisivät päästökiintiöt kullekin hallinnonalalle.

Helmikuussa 2013 energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä laati linjaukset ilmastolain valmistelusta. Linjauksen mukaan (YM, 8.2.2013) hallituksen esityksen valmistelun lähtökohtana on Ekroosin ja Warstan (2012) selvitys. Ilmastolaista päätettiin tehdä tavoitteellinen puitelaki, jonka soveltamisalaan kuuluisivat hallitusohjelman mukaisesti päästökauppasektorin ulkopuoliset päästöt. Lakiin ei sisältyisi eri hallinnonalojen, kuten maatalouden, liikenteen ja asumisen aineellista lainsäädäntöä, eikä se asettaisi velvoitteita yksityisille toimijoille. Lailla luotaisiin hallinnon toimintaa ohjaava suunnittelu- ja seurantajärjestelmä päästökaupan ulkopuolisten päästöjen vähentämiseksi, ja se kattaisi sekä ilmastomuutoksen hillinnän että sopeutumisen. Laki ei kiristäisi jo päätettyjä päästövähennystavoitteita, eikä siihen sisältyisi lyhyemmän aikavälin tavoitteita. Lakiin kirjattava päästövähennystavoite olisi 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Lain tavoitteeksi asetettiin myös viranomaistoiminnan selkeyttäminen sekä eduskunnan roolin vahvistaminen ilmastopolitiikassa.

Keväällä 2013 ilmastolain projektiryhmä aloitti työskentelynsä energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmän ohjauksessa. Projektiryhmässä oli edustajat ympäristöministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja oikeusministeriöstä (Ks. liite 6). Projektiryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi ilmastopaneelin edustaja. Prosessin aikana ilmastolain valmistelun etenemisestä ja mahdollisista sisällöistä tiedotettiin sille perustetulla verkkosivustolla sekä eri sidosryhmille järjestetyissä tilaisuuksissa.

Ympäristöministeriö lähetti helmikuussa 2014 työryhmän työhön perustuvan luonnoksen hallituksen esityksen ilmastolaiksi lausunnoille. Lausuntopyyntö julkaistiin lisäksi ympäristöministeriön internetsivulla ja oli siten yleisesti avoin kommentoitavaksi.

### 3 Aineisto ja menetelmät

Arvioinnin lähtökohtana on ollut ministerityöryhmän antama mandaatti 8.2.2013 ja sen pohjalta laadittu luonnos ilmastolakia koskevaksi hallituksen esitykseksi. Arvioinnissa on käytetty kolmenlaista aineistoa:

- 1) Keskeiset, etenkin suomalaista ilmastopolitiikkaa käsittelevät kirjalliset lähteet sekä Suomen ilmastolakiprosessissa tuotetut selvitykset ja muut aineistot (ks. lähteet).
- 2) Asiantuntijahaastattelut sekä ympäristöministeriön sidosryhmille järjestetyissä ns. ilmastolakiaamukahvitilaisuuksissa kerätty aineisto (ks. liitteet 1, 2, 4, 5, 6). Tämä on arvioinnin pääasiallinen empiirinen aineisto, jota on käytetty tunnistamaan argumentteja ja niiden perusteluja.
- 3) Ministeriöiden edustajille lähetetty voimavarakysely, jossa selvitettiin ilmastolaista mahdollisesti aiheutuvia muutoksia hallinnon voimavaratarpeisiin (ks. liitteet 3 ja 7).

Aineistot valottavat ilmastolakiin liittyviä odotuksia ja yleistä ilmastopolitiikasta käytävää keskustelua. Aineistossa painottuvat strategisesti esitetyt argumentit, jotka perustustuvat toimijoiden erilaisiin oletuksiin ilmastopolitiikan roolista ja vaikutuksista sekä odotuksiin siitä, miten asioiden tulisi kehittyä tulevaisuudessa. Tällaisten argumenttien arviointi on vaativa tehtävä, sillä ei ole käytettävissä yksiselitteistä objektiivista vertailukohtaa, jonka perusteella voisi todeta yksiselitteisesti, mitkä argumenteista ovat tosia ja mitkä virheellisiä. Lisävaikeutena oli se, että arvioinnin tekijät eivät voineet esittää haastateltaville konkreettisia yksityiskohtaisia ehdotuksia ilmastolain rakenteesta ja sisällöstä. Tämän vuoksi argumentteja on pyritty jäsentämään mahdollisimman tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Argumentteihin perustuvia johtopäätöksiä ja niihin sisältyvä oletuksia on pyritty arvioimaan julkaistujen tutkimusten valossa.

Argumenttien taustalla on erilaisia näkemyksiä ilmastopoliittisen sääntelyn mahdollisista kehittämisvaihtoehdoista. Arvioinnissa on tarkasteltu seuraavia vaihtoehtoja.

- a) *Ilmastolain säätäminen ehdotetussa muodossa.* Tähän vaihtoehtoon keskitytään työssä eniten.
- b) *Nykytilanne.* Luvussa kaksi on kuvattu nykyinen säädösympäristö ja käytännöt sekä niistä tehtyjä arvioita. Aineiston tarkastelussa hyödynnetään tietoja nykytilasta.
- c) *Mahdollisuudet kehittää nykytilaa ilman ilmastolakia.* Tämä vaihtoehto on nousut ilmastolaki-prosessin aikana merkittäväksi kysymykseksi. Koska kehittämisvaihtoehtoja on periaatteessa lukemattomia, kyse ei ole selvä selvärajaisesta vaihtoehdosta, vaan sitä on voitu käsitellä lyhyesti erilaisten aihekohtaisten mahdollisuuksien ja niiden kohtaamien haasteiden näkökulmasta.

Työn keskeinen kysymys on, miltä osin ja missä määrin ilmastolaki voisi muuttaa nykytilaa. Tästä on pyritty tekemään kiteytettyjä johtopäätöksiä luvussa neljä. Samalla on lyhyesti tarkasteltu mahdollisuuksia kehittää nykytilaa ilman ilmastolakia. Luvussa viisi ja kuusi analyysitulokset vedetään yhteen. Seuraavassa kuvataan tarkemmin empiirisen aineiston keruuta.

### 3.1

## Laadullinen tarkastelu asiantuntijahaastatteluista ja sidosryhmäkuulemisista

Arviointia varten haastateltiin 16 asiantuntijaa elo- ja syyskuussa 2013. Haastateltavat olivat tutkijoita, elinkeinoelämän ja etujärjestöjen sekä ympäristöjärjestöjen edustajia, politiikan toimijoita ja median edustajia. Lista asiantuntijoista on liitteenä (liite 5). Lisäksi aineistoa kerättiin kolmessa ympäristöministeriön järjestämässä *ilmastolain aamukahvitilaisuudessa*, ja myös laajasta sidosryhmäseminaarista (31.10.2013) tehtiin muistiinpanot. Ilmastolain aamukahveille osallistuneet sidosryhmät olivat: elinkeinoelämä ja etujärjestöt (29.8.2013), ympäristö- ja kansalaisjärjestöt (5.9.2013) sekä alue- ja kuntatoimijat (12.9.2013). Lista osallistuneista tahoista on liitteessä 6.

Arvioinnin yhtenä haasteena oli se, että aineisto kerättiin lakiehdotuksen valmistelutyön ollessa käynnissä. Arviointi ei siis voinut nojautua viimeisteltyyn esitykseen, vaan tarkastelun kohde muuttui arvioinnin aikana. Näin toimitaan tyypillisesti lakiehdotusten arvioinneissa johtuen aikataulupaineista. Muuttuvan arviointikohteen aiheuttamia ongelmia pyrittiin lieventämään toimittamalla haastateltaville ja osallistujille taustamateriaalia, jossa oli kerrottu valmisteilla olevan lakiehdotuksen pääasiallisista piirteistä. Myös aamukahvitilaisuuteen osallistuville lähetettiin taustatietoa ja orientoivat kysymykset YM:n toimesta. Lisäksi haastatteluissa ja käytännössä myös sidosryhmätilaisuuksissa käytiin läpi lain useita mahdollisia toteutusvaihtoehtoja. Kaikki asiantuntijoille ja sidosryhmille lähetetyt orientoivat aineistot löytyvät liitteistä 1 ja 4.

Haastattelut kestivät puolesta tunnista puoleentoista tuntiin, yleensä noin tunnin. Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina, joissa oli enintään kolme osallistujaa. Ilmastolakiaamukahvit kestivät kaksi tuntia. Sekä haastatteluissa että sidosryhmätilaisuuksissa aineisto kerättiin tekemällä muistiinpanoja, haastatteluissa kaksin kappalein. Haastatteluissa varajärjestelmänä toimi äänitys. Haastattelun teemoja olivat ilmastolakiluonnos kokonaisuudessaan ja sen merkitys ilmastopolitiikassa, etenkin kokonaisvaltaisuuden, painoarvon, ennakoitavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta, lakiluonnoksen suunnittelu- ja seurantatyökalut, ilmastopaneeli, ilmastopolitiikan informaatioperusta, avoimuus ja osallistumismahdollisuudet sekä vaikutukset hallinnon toimintaan ja yksityiseen innovaatiotoimintaan. Haastatteluissa oli varattu tilaa myös muille suomalaisessa ilmastokeskustelussa esiin nousseille kysymyksille ja haastateltavien itse nostamille aiheille. Teemahaastattelujen runko on liitteessä 2.

Haastatteluissa ja ilmastolakiaamukahveilla esitetyt argumentit luokiteltiin teemoittain. Pääasiallisina teemoina olivat ilmastolain keskeiset osat ja lain mahdolliset vaikutusmekanismit. Tätä jäsenystä on käytetty luvussa neljä.

Teemojen sisällä argumentit jaoteltiin kolmeen kategoriaan:

- 1) niihin, jotka *tukevat* ilmastolakiehdotuksen mallia tai jotka puoltavat sen tavoiteltua vaikutusmekanismia;
- 2) argumentteihin, jotka *kyseenalaistavat* ehdotetun mallin tai tavoitellun vaikutuksen; sekä



- 3) *muihin ehdotuksiin/näkemyksiin*, jotka tuovat esimerkiksi esiin ehdotuksen ulkopuolelle jääneitä mahdollisuuksia tai havaintoja.

Koska taulukkoihin kirjatut argumentit ovat kiteytyksiä aineistossa ilmenneestä näkemysten kirjosta, niitä ei voi sellaisenaan yhdistää kehenkään yksittäiseen haastateltavaan. Tiivistettyjen argumenttien listauksen kautta pyritään kuitenkin luomaan kattava kuva aineiston erilaisista puolista. Taulukkoja seuraa tiivis arviointi, jossa argumentteja on tarkasteltu muiden tutkimusten valossa. Argumenttianalyysin tuloksia on siten punnittu jokaisessa kohdassa kokonaisuutena sekä mahdollisuuksien mukaan suhteessa aiempaan kirjallisuuteen. Aineiston analyysin yhteydessä on selkeissä tapauksissa pyritty tunnistamaan argumenttien välisiä jakolinjoja eri esittäjäryhmien välillä. Analyysissa on myös otettu huomioon lakiluonnoksen kehittyminen.

### 3.2

## Voimavaratarpeiden arviointi

Voimavara-arviointi toimitettiin kuudelle ilmastolakityöryhmässä edustetulle ministeriölle (TEM, YM, MMM, LVM, VM, OM) sekä lisäksi Tilastokeskukselle ja valtioneuvoston kanslialle. Tarkoituksena oli selvittää, miten ilmastolaki ja sen vaihtoehtoiset toteutustavat, erityisesti koordinaation osalta, voisivat vaikuttaa edellä mainittujen tahojen voimavaratarpeisiin. Arviointilomake on liitteessä 3.<sup>3</sup>

Arvioinnissa pyydettiin antamaan vastaus koko edustetun tahon puolesta. Lomakkeessa piti ottaa kantaa muun muassa siihen, paljonko ilmastolaki mahdollisesti tuo tarvetta voimavarojen käytön muutoksiin erilaisten suunnittelu- ja seurantatyökalujen kohdalla, mikäli edustettu taho vain osallistuu prosessiin, tai mikäli se toimii koordinoituvastuussa. Lisäksi tiedusteltiin muun muassa sopivaa tasoa ilmastopaneelin voimavaroille. Lomakkeeseen pyydettiin vastaamaan soveltuvin osin. Vastauksiin toivottiin perusteluja.

Kaikilta jakelussa olleilta saatiin vastaus, joskin vastausten laajuus vaihteli huomattavasti. On ilmeistä, että vastaukset olivat virkamiesten parhaan ymmärryksen pohjalta tekemiä suuntaa-antavia arvioita sillä ministeriöissä ei ole ollut käytössä niin yksityiskohtaista työajan seurantaa, että ilmastopoliittisiin suunnitelmiin käytettyä aikaa voisi selvittää sen perusteella. Vastauksia on tarkasteltu pääasiassa alaluvussa 4.2, jossa käsitellään ilmastopolitiikan hallintoa, sen koordinaatiota, voimavaratarpeita ja kustannustehokkuutta. Vastauksia on suhteutettu muun muassa VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (2011) selvitettyihin tietoihin ilmastopolitiikan voimavaratarpeiden kokonaisuudesta. Kaikkien monivalintakysymysten vastaukset löytyvät liitteestä 7.

### 3.3

## Arviointikriteerit

Ilmastolakiehdotus koskee pääasiassa suunnittelujärjestelmää, ei ilmastopolitiikan sisältöä. Tämän johdosta ilmastolain tuomia keskeisiä uusia välineitä ja niiden vaihtoehtoisia toteutustapoja arvioidaan seuraavien arviointikriteerien pohjalta. Vastaavia kriteerejä on käytetty yleisesti ohjauskeinojen arvioinneissa (Kautto ym. 2007; Similä & Hildén, 2003; Hildén ym. 2002):

<sup>3</sup> Arviointilomakkeessa käytetty sen hetkisen lakiluonnoksen terminologia poikkeaa joiltakin osin lopullisessa hallituksen esityksessä käytetystä terminologiasta.



- 1) Relevanssi: Kattaisiko ehdotettu ilmastolaki ilmastopolitiikan ja sen tavoitteiden kannalta olennaiset asiat?
- 2) Vaikutus: Miten ilmastolain keskeiset välineet todennäköisesti vaikuttaisivat ilmastomuutoksen hallintaan joko suoraan tai välillisesti? Missä määrin ja mitä kautta laki tukisi ilmastomuutoksen hillitsemistä?
- 3) Vaikuttavuus: Missä määrin vaikutukset vastaisivat niitä odotuksia, joita suomalaisen ilmastopolitiikan keskeisillä toimijaryhmillä on ilmastopolitiikan vaikuttavuuden suhteen? Antaisiko ilmastolaki riittävät mahdollisuudet tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan ilmastopolitiikan tekemiseen?
- 4) Kustannusvaikutukset: Miten ilmastolaki vaikuttaisi ilmastopolitiikkaan osallistuvien keskushallinnon toimijoiden voimavaratarpeisiin?
- 5) Hyväksyttävyys: Olisiko ilmastolaki hyväksyttävä kentän keskeisten toimijoiden silmissä? Mitkä tekijät vaikuttavat hyväksyttävyyteen?
- 6) Läpinäkyvyys ja osallistumismahdollisuudet: Missä määrin muut kuin laissa tarkoitetut viranomaistahot pystyisivät havainnoimaan ilmastopolitiikan ja siihen liittyvän yksityiskohtaisemman suunnittelun valmistelua ja valmistelun perusteita? Miten ilmastolaki vaikuttaisi esimerkiksi eri sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin?
- 7) Ennakoitavuus: Olisivatko ilmastopolitiikan prosessit, tuotokset ja tulokset ennakoitavissa eri toimijoiden näkökulmasta?
- 8) Kannustavuus: Missä määrin ehdotettu ilmastolaki kannustaisi yhteiskunnan toimijoita kehittämään uusia ratkaisuja kuten ilmastopoliittisia toimenpiteitä tai ilmastoystävällisiä innovaatioita?

Kriteerien mukainen analyysi on toteutettu luvussa viisi.

## 4 Ilmastolain keskeiset osat ja vaikutusmekanismit

Ehdotetussa ilmastolaissa on suurelta osin kyse nykyisen käytännön muuttamisesta lakisääteiseksi. *Keskeisimmät muutokset* nykyiseen järjestelmään ovat ilmastopolitiikan pitkän aikavälin tavoitteen kirjaaminen lakiin sekä suunnittelu- ja raportointiprosessien aikatauluttaminen ja sääntely. Laki määrittäisi ilmastopolitiikan suunnitelmien vetovastuut ja saattaisi - riippuen lain lopullisesta sisällöstä – tuoda muutoksia eri toimijoiden rooleihin. Laki myös määrittäisi asiantuntijaelimen eli Suomen ilmasto-paneelin roolin. Pitkän aikavälin tavoitetta lukuun ottamatta lakiehdotuksessa ei ole aineellisoikeudellisia säännöksiä.

Lakiehdotuksessa voidaan tunnistaa joukko vaikutusmekanismeja. *Vaikutusmekanismeilla* tarkoitetaan niitä oletettuja tapahtumien ketjuja, joiden perusteella jonkin toimenpiteen tai ohjauskeinon halutun vaikutuksen oletetaan syntyvän (Owen ja Rogers, 1999; Vedung, 1997). Ehdotettu ilmastolaki on puitelaki, joka ei vaikuta suoraan niihin, jotka aiheuttavat päästöjä tai päättävät sopeutumisesta. Mahdolliset vaikutusmekanismit liittyvät valtioneuvoston suunnittelun ja seurannan ohjaukseen. Lain tasaisen ohjauksen oletetaan vaikuttavan ilmastopolitiikan painoarvoon suomalaisessa yhteiskunnassa. Sen oletetaan voivan selkeyttää ilmastopolitiikkaa määrittämällä suunnitteluun ja seurantaan liittyviä tehtäviä, aikatauluja ja periaatteita.

Lain avulla pyritään parantamaan ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja kokonaisvaltaisuutta, minkä oletetaan vaikuttavan kustannustehokkuuteen ja kannustavan myös muita toimijoita toteuttamaan ilmastotoimenpiteitä. Ilmastolakiin kuuluvat myös kirjaukset avoimuuden ja osallistamisen periaatteista ilmastosuunnittelussa. Ilmastopolitiikan yhteiskunnallista merkitystä pyritään lisäämään korostamalla eduskunnan aktiivista roolia politiikan muotoilussa ja seurannassa. Lisäksi lain avulla on ajateltu vahvistettavan tieteellisen tiedon käyttöä politiikan valmistelussa. Vaikutusmekanismien tavoitteiden mukainen toiminta pyritään ilmastolaissa varmistamaan sisällyttämällä siihen joukko keskeisiä osia, joista voidaan säätää lain tasolla mahdollisimman yksiselitteisesti. Alaluvussa 4.1 käsitellään lain keskeisiä osia ja alaluvussa 4.2 tavoiteltujen vaikutusten syntymistä.

Aineiston taulukkomuotoisten analyysien jälkeen havaintoja tarkastellaan suhteessa toisiinsa ja mahdolliseen aiempaan tutkimustietoon. Lisäksi kunkin asiakokonaisuuden kohdalla tuodaan esiin keskeiset lain kohdat sekä tarvittaessa selostus siitä, miten laki todennäköisesti muuttaisi nykykäytäntöjä. Aineiston ja kirjallisuuden laajemman käsittelyn lopuksi kiteytetään, mikä ilmastolakiehdotuksen vaikutus todennäköisesti olisi kyseisen lain osan tai vaikutusmekanismin osalta. Tämän jälkeen tarkastellaan vielä lyhyesti niitä mahdollisuuksia ja reunaehtoja, joita nykytilan kehittämiseksi olisi ilman ilmastolakia.

## Ilmastolain keskeiset osat ja niiden toteutus

Tässä luvussa käydään läpi ilmastolakiluonnoksen keskeiset osat ja analysoidaan niiden toteutusta arviointia varten kerätyn materiaalin valossa. Tällä tarkennetaan analyysia ilmastolain vaikutusmekanismeista ja perehdytään myös syvemmin sen ehdotettuun toteutustapaan ja sen vaihtoehtoihin. Ilmastolain keskeisiksi osiksi on tunnistettu:

- Pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen kirjaaminen lakiin
- Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma
- Sopeutumissuunnitelma
- Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma
- Vuosikertomus
- Asiantuntijaelimen (ilmastopaneelin) kirjaaminen lakiin

### Päästövähennystavoite

Pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta käsittelevä kohta oli käytettävissä olevassa lakiluonnoksessa kirjattu seuraavasti:

*Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on osaltaan varmistaa, että ihmisen toiminnasta aiheutuviin kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ilmakehään vähentyvät Suomen osalta vuoteen 2050 mennessä vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainitusta poikkeava vuoteen 2050 asetettu kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä koskeva vähennystavoite, suunnittelujärjestelmän pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen tulee perustua siihen. (6 §)*

Tätä muotoilua ei muutettu lausuntokierroksen jälkeen. Aineistossa esitettiin sekä lakiehdotusta puoltavia että kriittisiä argumentteja (taulukko 1).

Taulukko 1. Aineistossa esitetyt argumentit, jotka liittyvät päästövähennystavoitteen/-teiden määrittelyyn ilmastolaissa. Kriittisissä argumenteissa on esitetty näkökulmia, joissa lakiehdotusta on vastustettu sekä niitä, joissa on vaadittu esitettyä pidemmälle menevää lakia.

Lakiehdotuksen mukainen ratkaisu	Lakiehdotuksen ratkaisua puoltavia argumentteja	Kriittisiä argumentteja	Muita näkökohtia
Kansallinen pitkän aikavälin tavoite: 80 % vähennys 2050	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tavoitteesta yleinen suunta ilmastopolitiikalle.</li> <li>– Kansalliset tavoitteet tärkeitä ohjenuoria esim. kunta- ja aluetasolle</li> <li>– Tavoite riittävän haastava.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tavoite voi vanhentua tieteellisen tiedon muutuksessa.</li> <li>– Kansallinen tavoite voi joutua ristiriitaan EU:n sääntelyn kanssa EU-tavoitteiden muuttuessa.</li> <li>– EU-tason pitkän aikavälin tavoitteeseen sisältyy joustoja, joita kansalliseen tavoitteeseen ei ole kirjattu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Käytännössä pitkän aikavälin tavoitteen rooli lähinnä symbolinen.</li> <li>– Kansallinen ja kansainvälinen politiikka yhteydessä toisiinsa molempiin suuntiin: kansalliset sitoutumisen osoitukset vaikuttavat myös kansainväliselle tasolle.</li> </ul>
Ei hiilibudjetit tai muita lyhyen aikavälin tavoitteita	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hiilibudjetit voisivat aiheuttaa yhteensovittamishaasteita EU-tavoitteiden ja -politiikan kanssa.</li> <li>– Lyhyen aikavälin tavoitteet ongelmallisia vuosittaisen vaihtelun vuoksi.</li> <li>– Kansallisten lyhyen aikavälin tavoitteiden kirjaamista lakiin vastustetaan jyrkästi tietyissä sidosryhmissä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hiilibudjetit tai muut lyhyen aikavälin tavoitteet tekisivät pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tarvittavan polun näkyväksi päivänpolitiikassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taakanjakopäätöksen mukainen kansallinen päästötavoitepolku vuoteen 2020 asti on jo määritelty EU-tasolla.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Suomen voimassa oleva kansallinen sääntely ei aseta ilmastopolitiikalle yleistä päästövähennystavoitetta, mutta ilmasto- ja energiapoliittisessa tulevaisuusselonteossa (2009) esitettiin 80 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2050 mennessä. Myös EU:n ilmastopolitiikassa viitataan vähintään 80 prosentin päästövähennystavoitteeseen. Esimerkiksi Eurooppa-neuvoston päätelmien (2009, ks. myös 2011) mukaan se ”kannattaa EU:n tavoitetta vähentää päästöjä 80–95 prosentilla vuoden 1990 tasoista vuoteen 2050 mennessä hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) kehittyneiden maiden ryhmältä edellyttämien vähennysten mukaisesti”. Kansallisia päästövähennystavoitteita on kirjattu esimerkiksi Ison-Britannian (-34 % v. 2020; -80 % v. 2050), Ranskan (-75 % v. 2050) ja Meksikon (-30 % v. 2020 v. 2000 verrattuna ja tämän jälkeen -50 % v. 2050) ilmastolakeihin. Tavoitteiden sisältö kuitenkin vaihtelee, ja esimerkiksi Itävallan ilmastolakiin ei sisälly prosenttimääräistä kasvihuonekaasujen päästövähennystavoitetta. (Ekroos ja Warsta, 2012).

Aineiston perusteella monet hyväksyvät pitkän aikavälin päästövähennystavoitteiden kirjaamisen lakiin ehdotetussa muodossa. Myös ilmastopaneeli on pitänyt pitkän aikavälin tavoitteen kirjaamista tärkeänä lähtökohtana ilmastolaille (Kokko ym., 2012). Tavoitteen kirjaamiseen kohdistuu kuitenkin kritiikkiä varsinkin siitä näkökulmasta, että se voi johtaa ristiriitoihin EU-politiikan kanssa. Yleistavoite ei myöskään ota huomioon, että päästökauppa ei ole maakohtainen. EU-politiikka ei kuitenkaan estä jäsenvaltiota asettamasta EU:ta tiukempaa tavoitetta, kuten Iso-Britannia on tehnyt. Lakiluonnokseen on lisäksi valmistelun aikana lisätty joustavuutta lisäävä muotoilu pykälässä 6.

Nykytilaan verrattuna tavoitteen kirjaaminen lakiin olisi ensisijaisesti symbolinen ele, jolla voi olla toimijoita herättelevä vaikutuksensa. Muilta aloilta on saatu viitteitä siitä, että verrattain abstraktien tavoitteiden asettaminen auttaa tavoitteiden saavuttamisessa (Siklos ja Weymark, 2009). Kyse ei kuitenkaan ole lakisääteisyysdestä sinänsä, vaan siitä, että tavoite on uskottavasti asetettu. Lain erityinen merkitys olisi siinä, että se olisi vähemmän riippuvainen hetkellisistä poliittisista suhdanteista kuin erilliset julistukset. Näin se korostaisi pitkäjänteisyyttä. Pitkäjänteisyyden korostuminen näkyy selvästi mm. Iso-Britannian ilmastolain toimeenpanossa.<sup>4</sup>

Aineistossa erityisesti ympäristöjärjestöt olisivat kaivanneet Suomeen Ison-Britannian ilmastolain mukaisia *hiilibudjetteja*, eli sitovia lyhyen aikavälin päästökattoja, tai muita lyhyen tähtäimen tavoitteita tai ohjelmia. Hiilibudjetit olivat keskeinen kärki esimerkiksi ilmastolakia ajaneen Polttava Kysymys -kampanjan agendalla (Pukari-nen ja Meller, toim. 2012), ja niitä pidetään myös yhtenä Ison-Britannian ilmastolain keskeisimmistä osa-alueista (Hill, 2009; Macrory, 2013). Britannian viisivuotisten hiilibudjettien on odotettu erityisesti lisäävän politiikan ennakoitavuutta ja toimivan välineenä poliittisen paineen ja läpinäkyvyyden lisäämisessä (Hill, 2009). Arvioiden mukaan Ison-Britannian korkeat päästövähennystavoitteet ja hiilibudjetit eivät ole kuitenkaan yksinään pystyneet luomaan esimerkiksi riittävää painetta vähähiilisen yhteiskunnan kaipaamiin investointeihin, vaan myös muita politiikkatoimia ja niihin liittyvää poliittista ennakoitavuutta on tarvittu investointien synnyttämiseen (Lockwood, 2013).

Suomessa Ilmastopaneeli ehdotti ilmastolakiin sekä lyhyen että pitkän aikavälin sitovia tavoitteita (Kokko ym. 2012b). Ekroosin ja Warstan (2012) ilmastolakiselvityksessä esityksenä oli, että päästökauppasektoriin kuulumattomille aloille laadittaisiin kerran neljässä vuodessa päästökehitysarvioita ja ilmastotoimenpideohjelmia, jotka kattaisivat sekä pitkän ajanjakson (15/20 vuotta) että keskipitkän ajanjakson (4 vuotta). Ehdotuksena oli myös, että päästökehitysarviot jaoteltaisiin toimialoittain, ja että

<sup>4</sup> Reducing the UK's greenhouse gas emissions by 80% by 2050. <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-uk-s-greenhouse-gas-emissions-by-80-by-2050> [12.1. 2014]

niiden noudattamisvelvollisuudesta voitaisiin säätää hallinnonaloittain (Ekroos ja Warsta, 2012, s. 111–113).

Aineiston perusteella lyhyemmän tähtäimen sitovia kansallisia tavoitteita ja hiilibudjettimekanismia vastustetaan jyrkästi erityisesti eräiden elinkeinoelämän toimijoiden piirissä. Velvoitteen sisällyttäminen lakiin vähentäisi siten lain hyväksyttävyyttä tämän toimijaryhmän piirissä. Lakiehdotuksen velvoite ei kuitenkaan ole erityisen vahva. Suunnittelujärjestelmän tulee vain ”osaltaan varmistaa” päästövähennyskehityksen toteutumisen.

Tällä hetkellä Suomen polku kohti vuotta 2020 määräytyy EU:n taakanjakopäätöksen (406/2009/EY) mukaan. Se velvoittaa Suomea vähentämään päästökaupan ulkopuolisten toimialojen päästöjä 16 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Uusista vuotta 2030 koskevista velvoitteista neuvotellaan Komission (COM (2014) 15 final) pohjalta.

Nykyiseen EU:n vähennysvelvoitteeseen ei sisälly maankäytön muutoksista (LULUCF) johtuvia päästöjä. LULUCF-sektori sisältyy kuitenkin Kioton pöytäkirjan velvoitteisiin. Ilmastolain pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen heijastuminen kansalliseen päivänpolitiikkaan määräytyy osittain sen perusteella, miten *polkumaisiksi* ilmastopolitiikan suunnitelmat ja niissä esitettävät päästökehitysarviot käytännössä laaditaan. Vaikutusta on myös sillä, miten tehokkaaksi ilmastolain mukaiset suunnittelu- ja seurantavälineet osoittautuvat yhtäältä ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuuden ja ennakoitavuuden luomisessa, toisaalta ilmastoon liittyvän julkisen keskustelun ja poliittisen paineen lisäämisessä.

*Yhteenveto:* Kansallinen pitkän aikavälin kasvihuonekaasujen päästövähennystavoite on ensisijaisesti *symbolinen*, koska toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseen voidaan erilaisin perustein pyrkiä lykkäämään myöhemmäksi. Periaatteessa voidaan ajatella, että symbolivaikutus voitaisiin saada aikaan myös ilman lakia, esimerkiksi korkean tason poliittisilla julistuksilla ja kunnianhimoisilla pitkän tähtäimen ohjelmilla. Aineiston perusteella lakiin kirjaamisella on kuitenkin *erityinen painoarvonsa*. Samankaltaisen vaikutuksen saamiseen vaadittaisiin useilta hallituksilta aktiivisia toimia yli vaalikausien ja poliittisten suhdanteiden. Lisäksi eduskunnan lain säätämisellä osoittamalla sitoutumisella 80 prosentin tavoitteeseen on suurempi symbolinen merkitys kuin pelkällä hallituksen sitoutumisella suunnitelmissa tai strategioissa. Hallitusta, joka ei tekisi mitään asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, voitaisiin kritisoida lain hengen rikkomisesta.

### **Suunnitelmat: pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, sopeutumis-suunnitelma ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma**

Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa ja sopeutumissuunnitelmaa käsitteleviin pykäliin on lakiehdotuksessa kirjattu suunnitelmien keskeiset sisältövaatimukset sekä suunnittelusykli. Aineistossa otettiin kantaa mm. aikajänteeseen ja sisältöön, ml. suhteeseen nykykäytännön mukaisiin energia- ja ilmastostrategioihin (taulukko 2).

Taulukko 2. Aineistossa esitetyt argumentit, jotka liittyvät ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin

Lakiehdotuksen mukainen ratkaisu	Lakiehdotuksen ratkaisua puoltavia argumentteja	Kriittisiä argumentteja	Muita näkökohtia
<i>Pitkän aikavälin ilmasto- politiikan suunnitelma (kerran 10 vuodessa)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Näkymä haasteisiin ja tavoiteisiin</li> <li>– Parantaa ilmastopolitiikan ennakoitavuutta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– EU antaa riittävän suunnan</li> </ul>	–
<i>Sopeutumis suunnitelma (kerran 10 vuodessa)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sopeutuminen mielekäs kansallisen ilmastopolitiikan kohde. Toimet pitkälti kansallisen toimivallan piirissä, ja myös hyödyt kansallisia.</li> <li>– Suunnitteluvollisuus sopeutumisen saralla tervetullutta.</li> <li>– Sopeutumisen aikajänne ja toiminta erilaista kuin hillinnässä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sopeutumista ja hillintää tulisi tarkastella yhdessä.</li> <li>– Sopeutumisen ja hillinnän käsitteleminen yhteisessä suunnitelmassa korostaa sopeutumisen merkitystä hillinnän rinnalla ja varmistaa, että molemmilla kentillä tehdyt toimet tukevat riittävässä määrin toisiaan.</li> </ul>	–
<i>Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, jossa päästö- kauppasektori rajattu ulkopuolelle (kerran vaalikaudessa)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lisää suunnitelmallisuutta ja ilmastopolitiikan näkyvyyttä.</li> <li>– EU:n päästökauppa säätää päästökauppasektoria</li> <li>– Päästökauppasektoria koskeva raja- huomiota kansallisen ilmas- topolitiikan kannalta rele- vantteihin kysymyksiin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aikajänne liian pitkä, pitäisi olla sitovampia lyhyen aikavälin tavoite- tejakoja tai jalkauttamissuunnitel- mia.</li> <li>– EU:n taakanjakopäätös on jo sito- va velvoite, kotimainen lakiin poh- jautuva suunnittelu ei tuo mitään uutta.</li> <li>– Ilmastopolitiikan kokonaisvaltai- suus edellyttää kaikkien relevant- tien osien käsittelemistä suunni- telmissa. Laissa tehdyt rajaukset aiheuttavat tulkintavaikkeitä.</li> <li>– Selvästi päästökauppasektorin ulkopuolella olevat hajautetut toi- met usein kalliimpia ja haastavam- pia kuin päästökauppasektoriin kuuluvat keskitetyt ratkaisut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Myös maankäyt- tö, maankäytön muutokset ja metsätalous (ns. LULUCF-sektori) tulisi jättää ilmasto- lain ulkopuolelle.</li> <li>– Maatalouden erityi- sasema kirjattava lakiin.</li> <li>– Nykyisiin energia- ja ilmastostrategioi- hin kuulunut sekä pk- että ei-pk-sek- toreille osuvia toimia.</li> </ul>
<i>Nykyisen energia- ja ilmastosuunnittelun osittainen integrointi ilmastolain mukaisiin suunnittelujärjestelmiin</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Osa energiapolitiikasta ei liity suoraan ilmastotavoit- teisiin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jättämällä osa energiapolitiikasta ilmastopoliittisen suunnittelun ul- kopuolelle aiheutetaan sekavuutta ja voimavarojen tuhlausta.</li> <li>– Ilman lakisääteistä järjestelmää olisi mahdollista sovittaa yhteen suunnittelutarpeita tarkoituksen- mukaisella tavalla.</li> </ul>	–

### Havaintojen tarkastelu:

Suunnitelmien muoto ja niiden välinen työnjako vastaavat melko pitkälti Suomeen tähän mennessä muodostunutta käytäntöä. Pitkän tähtäimen suunnitelma muistuttaa nyt valmisteilla olevaa vähähiilitiekarttaa tai vuonna 2009 julkaistua ilmasto- ja energiapoliittista tulevaisuusselontekoa. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmalla on monia yhtymäkohtia energia- ja ilmastostrategioihin (KTM/TEM, 2001, 2005, 2008, 2013) ja sopeutumis suunnitelmalla päivitettävänä olevaan sopeutumisstrategiaan (MMM, 2005). Lakiehdotus asettaisi suunnitelmien uusimiselle määräjän, määrittäisi valmisteluprosessia ja täsmentäisi niitä asioita, joita suunnitelmiin tulisi sisällyttää. Hallitus voisi lakiehdotuksessa mainittujen suunnitelmien lisäksi halutessaan laatia muita suunnitelmia.

Aineiston keruun haasteena oli, että haastateltaville ja sidosryhmätilaisuuksiin osallistuville ei voitu tarjota täsmällistä tietoa ilmastolain keskeisen osan muodostavista suunnitelmista. Esimerkiksi haastateltaville elokuussa lähetetyssä aineistossa (Liite 1) sopeutuminen oli yhdistetty keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisiin suunnitelmiin. Analyysia varten aineisto järjestettiin kuitenkin niin, että se palvelisi mahdollisimman hyvin uusimman ilmastolakiehdotuksen analyysia.

*Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa* pidettiin arviointihaastatteluissa tärkeänä, koska se luo näkymän haasteista ja tavoitteesta ja parantaa siten ilmastopolitiikan ennakoitavuutta. Pitkän aikavälin suunnitelma ei myöskään herättänyt samassa määrin ristiriitaista vastaanottoa kuin keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma.

*Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman* yhteydessä kriittistä keskustelua heräsi muun muassa sen aikajänteestä, joka ehdotuksissa oli 10–20 vuotta. Vuosikymmenen tai kahden ajanjaksoa pidettiin pitkänä varsinkin ympäristöjärjestöjen piirissä. Keskipitkän aikavälin suunnitelman rinnalle kaivattiin esimerkiksi Ekroosin ja Warstan (2012) selvityksessä esitettyä neljän vuoden ilmastotoimenpideohjelmaa. Keskustelua päästökehitysarvioiden ja -tavoitteiden sekä ilmastopoliittisten suunnitelmien ja toimenpideohjelmien ajallisesta kestosta ja ”polkumaisuudesta” on käyty edellisessä luvussa ilmastolain päästövähennystavoitteen analyysin yhteydessä.

Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman keskeinen tehtävä on koota konkreettisia toimenpiteitä pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi. Yksi esitetty kysymys on, toisiko ilmastolaki mukanaan riittävästi lyhyen tähtäimen tarkistuspisteitä. Keskipitkän aikavälin suunnitelmaan liittyvät kirjaukset vaikuttavuuden arvioinnista ovat omiaan lisäämään systemaattisia jälkikäteisarviointeja politiikka-toimista. Jälkikäteisarviointien lisääminen palvelisi laajemminkin kansallisen ilmastopolitiikan kehittämistä ja toteuttamista (Perälä ja Hildén, 2013).

Päästökauppasektorin rajaaminen pois ilmastopolitiikan suunnitelmien piiristä herätti myös kriittisiä näkemyksiä. Kun ilmastolailla tavoitellaan ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuutta, suunnitelmien kattavuuteen liittyviä rajoituksia voidaan pitää ongelmallisina (ks. myös Kokko ym. 2012b). Nämä samat ilmastopolitiikan horisontaalisuutta puoltavat argumentit pätevät myös muutamiin aineistossa esitettyihin näkemyksiin siitä, että maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous (ns. LU-LUCF-sektori) tulisi jättää ilmastolain ulkopuolelle. Yhtenä selvänä syynä rajausten välttämiseksi ovat tulkintavaikeudet. Vuoden 2013 energia- ja ilmastostrategiassa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Monissa kulutussektorin toimissa päästöt toteutuvat päästökauppasektorilla, kuten kulutetussa sähkössä ja kaukolämmössä” (TEM, 2013, s. 36). Vastaavasti uusiutuvan energian tuotanto vaikuttaa päästökauppaan, vaikka se ei ole sen piirissä. Tämän perusteella ei ole mahdollista rajata tarkastelua puhtaasti päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin, jos tavoitellaan kokonaisvaltaisuutta. Sekä Ekroosin ja Warstan (2012) selvityksessä että ilmastopaneelin (Kokko ym. 2012b) arvioinnissa päädyttiinkin ehdottamaan laille laajaa soveltamisalaa, muiden maiden esimerkkiä seuraten. Lain piiriin ehdotettiin sekä päästökauppasektoria että sen ulkopuolisia toimialoja, hillintää, sopeutumista ja nieluja.

Suomen ilmastolain säätämisprosessissa tärkeäksi kysymykseksi nousi tulkinta hallitusohjelman kirjauksesta (”Saatujen kokemusten ja selvitysten perusteella hallitus valmistelee esityksen ja tekee erillisen päätöksen ilmastolain säätämisestä ohjaamaan päästökaupan ulkopuolella syntyvien päästöjen vähentämistä”, Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 2011). Energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmän (YM, 8.2.2013) linjauksessa asia on ilmaistu seuraavasti: ”Ilmastolain soveltamisalaan kuuluisivat hallitusohjelman mukaisesti päästökauppasektorin ulkopuoliset päästöt”. Käytännössä hallitusohjelman ja ministerityöryhmän linjausta on tulkittu lain valmistelussa niin, että päästökauppasektori on käytännössä mukana esimerkiksi vuodelle 2050 asetetussa päästövähennystavoitteessa, pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa ja päästöjen seurannassa. Ilmastopolitiikan suunnitelmissa käsiteltävät politiikkatoimet koskisivat kuitenkin vain päästökaupan ulkopuolisia toimialoja.

*Rajaus, jonka mukaan itse päästökauppaa koskevia kehittämis ehdotuksia ei käsitellä kansallisessa suunnittelussa*, olisi toimiva, sillä päästökauppajärjestelmää kehitetään EU-tasolla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että päästökaupan merkitystä kokonaispääs-

töille olisi järkevää jättää tarkastelematta ilmastolain suunnitelmissa. Päästökauppaa on tähänkin asti käsitelty kokonaisarvioinneissa. Esimerkiksi nykyisissä energia- ja ilmastostrategioissa on käsitelty koko energia-alaa. Strategioissa on todettu, että päästökauppa on EU-laajuinen ohjauskeino, mutta tästä huolimatta esimerkiksi vuoden 2013 strategiapäivityksessä (TEM, 2013) päästökauppaa ja siihen liittyviä kysymyksiä käsiteltiin laajasti ja päästökauppa on otettu huomioon kansallisia linjauksia ja toimenpiteitä asetettaessa. Päästökauppaa ei siten ole mielekästä sulkea pois käsiteltävistä asioista, vaikka se rajattaisiin pois toimenpidesuosituksista.

Laajempi kysymys *energia- ja ilmastoasioiden suunnittelun yhteensovittamisen* haasteista liittyy myös lain käytännön soveltamiseen. Arviointiprosessin aineiston keruun aikana käytettävissä ollut lakiluonnos jätti avoimeksi sen, mikä ministeriö koordinoi suunnittelutyötä. *Koordinoivan ministeriön valinta* todettiin aineiston perusteella voivan näkyä selvästi suunnittelujärjestelmän aiheuttamissa voimavaratarpeissa (ks. analyysi aiheesta alaluvussa 4.2 kohdassa ”Vaikutukset hallintoon, sen koordinaatioon, voimavaratarpeisiin ja kustannustehokkuuteen”) ja myös heijastua siihen, missä määrin erityisesti energiapolitiikassa tarvitaan muita suunnitelmia kuin lakiehdotuksessa tarkoitettuja.

Voimavarakyselyn yhteydessä, johon ilmastolakityöryhmän jäsenet kokosivat tiedot, työ- ja elinkeinoministeriö ilmaisi jatkavansa keskipitkän aikavälin suunnitelmina toimineiden energia- ja ilmastostrategioiden laatimista ilmastolain kirjauksista riippumatta. Ilmastolakityöryhmää vetävä ympäristöministeriö korosti puolestaan, että eri tahojen johtamat ja jossakin määrin erilaisia kokonaisuuksia kattavat suunnitelmat voidaan sovittaa yhteen ja ne voivat palvella vastavuoroisesti toisiaan. Kysymyksellä on myös laajempi poliittinen ulottuvuus. Luottamus eri instituutioihin ja niitä ylläpitäviin organisaatioihin on eri yhteydessä todettu merkittäväksi politiikan valmistelussa ja toimeenpanossa (Tompkins ja Neil Adger, 2005). Arvioinnissa kerätyt tiedot osoittivat, että osa toimijoista määritteli suhtautumisensa lakiin muun muassa sen perusteella, mikä ministeriö koordinoisi eri suunnitelmia.

Lausuntokierrokselle lähetetyssä luonnoksessa ilmastolaiksi pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman yhteensovittamistyöstä vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumissuunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta ympäristöministeriö. Myös ilmastovuosikertomuksen kokoaminen kuuluisi ympäristöministeriölle. Tämä ratkaisu on myös säilynyt lausuntokierroksen jälkeen ja muuttaisi nykytilaa ennen kaikkea ympäristöministeriön osalta. Ympäristöministeriölle tulisi uusia tehtäviä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman yhteensovittamisessa ja ilmastovuosikertomuksen kokoamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö jatkaisi kuitenkin energia- ja ilmastopolitiittisten strategisten asiakirjojen laatimista, sillä TEM haluaa tarkastella energia-asioita ilmastonäkökulman ohella myös esimerkiksi kohtuuhintaisen energian saatavuuden kaltaisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Jos jatkossa laaditaan sekä energia- ja ilmastostrategioita että ilmastopolitiikan suunnitelmia, suunnitelmien yhteensovittaminen nousee tärkeäksi kysymykseksi. Jos jää epäselväksi, minkä suunnitteluprosessin yhteydessä keskeiset ilmastoon vaikuttavat poliittiset ratkaisut tehdään, ja miten ilmastolain suunnitteluperiaatteet tosiasiallisesti vaikuttavat suunnitelmiin, kokonaisvaltaisuus ja kustannustehokkuus kärsivät.

Kolmas keskeinen ilmastosuunnittelun kokonaisvaltaisuuteen liittyvä asiakokonaisuus koskee *ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastomuutokseen sopeutumisen integraatiota*. Sopeutuminen nähtiin aineistossa yksimielisesti mielekkäänä kansallisen ilmastopolitiikan kohteena, koska sen piiriin kuuluvat asiat ovat pitkälti kansallisissa käsissä. Kotimaisilla toimilla voidaan merkittävästi vaikuttaa sopeutumispolitiikan onnistumiseen. Tähän mennessä sopeutumisstrategioiden ja sektorikohtaisten toimenpideohjelmien teko ja raportointi on ollut vapaaehtoista. Vain muutamat sektorit



ovat laatineet toimenpideohjelmia (MMM, 2009). Sopeutumiseen erikoistuneet asiantuntijat pitivät yleisesti ilmastolain tuomaa sopeutumisen suunnittelu- ja raportointivelvoitetta hyvänä. Kyse on alueesta, jossa kansainväliset velvoitteet kasvavat: esimerkiksi EU:n sopeutumisstrategian (COM(2013) 216 final) yhtenä keskeisenä tavoitteena on kannustaa jäsenmaita laatimaan ja panemaan toimeen kansallisia sopeutumisstrategioita, ja EU:n seuranta- ja raportointiasetus (Monitoring Mechanism Regulation, MMR 525/2013/EU) sisältää velvoitteen raportoida sopeutumistoimista joka neljäs vuosi.

Haastatteluaineiston keruun aikaan sopeutumis suunnitelmaa ei valmistelussa ollut vielä erotettu omaksi kokonaisuudekseen pykälätasolla. Jotkut asiantuntijat korostivat kuitenkin haastatteluissa erikseen, että he kannattavat sopeutumisen ja hillinnän sisällyttämistä samoihin suunnitelmiin. Kuten aiemmin on todettu, myös keskeiset ilmastolakiin liittyvät selvitykset ovat päätyneet suosittamaan sopeutumisen ja hillinnän yhdistettyä suunnittelua (Ekroos ja Warsta, 2012; Kokko ym. 2012b). Kansainvälisessä kirjallisuudessa (ks. esim. Swart ja Raes, 2011) hedelmällisenä on pidetty lähestymistapaa, jossa hillinnän ja sopeutumisen politiikan suunnittelussa 1) vältetään ristikkäisiin suuntiin vaikuttavia toimenpiteitä, 2) pyritään löytämään synergioita, 3) lisätään voimavaroja vastata haasteisiin, 4) luodaan institutionaalisia linkkejä sopeutumisen ja hillinnän välillä ja 5) liitetään molemmat politiikkalohkot laajempaan kestävä kehitystä edistävään politiikkaan.

Aineistossa yhteisen suunnittelun nähtiin korostavan sopeutumisen merkitystä hillinnän rinnalla ja varmistavan, että molemmilla kentillä tehdyt toimet tukevat riittävässä määrin myös toisten puolen tavoitteita. Vaikka sopeutumis suunnitelma voidaan käytännössä laatia yhdessä pitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman kanssa, myös erillinen laatiminen on mahdollinen vaihtoehto. Tämä on jäänyt ratkaisuksi lausuntokierroksen jälkeen, ja vastaa nykykäytäntöä, jossa energia- ja ilmastostrategioissa on viitattu kansalliseen sopeutumisstrategiaan. Koska kytkentöjä on verrattain helppo tunnistaa, pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja sopeutumis suunnitelman yhteensovittaminen ei käytännössä muodostune ongelmaksi, vaikka osa asiantuntijoista piti tätä vähemmän hedelmällisenä vaihtoehtona.

*Yhteen veto:* Ilmastolakiluonnokseen kirjatut suunnitelmat vastaavat melko pitkälti nykyisiä ilmastopoliittisia suunnitelmia. Käytännössä laki voi kuitenkin, toimeenpanon onnistumisesta riippuen, joko selkeyttää nykytilannetta tai aiheuttaa sekaannusta. Suunnitteluperiaatteiden kirjaaminen lakiin voi tuoda selkeyttä, kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta ja tietoperustaisuutta. Samalla osa tulkinnoista siitä, mitä katsotaan kuuluvaksi päästökauppasektoriin ja siten jätettäväksi ilmastolain suunnitelmien ulkopuolelle, voi aiheuttaa epävarmuutta. Suomessa joudutaan väistämättä tarkastelemaan energiakysymyksiä ilmastopolitiikan yhtenä keskeisenä osana ja ilmastokysymyksiä osana energiapolitiikkaa. Molempien liittäminen kestävä kehityksen tarkasteluun lisää yhteensovittamisen vaatavuutta.

### Suunnittelutyön vetovastuut

Suunnittelutyön viranomaistehtäviä käsittelevä kohta on kirjattu hallituksen esitykseen seuraavasti (15 § 1. mom.):

*Kukin ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevan osuuden 7—9 §:ssä tarkoitetuista ilmastopolitiikan suunnitelmista ja toimittaa hallinnonalaansa koskevat tiedot 14 §:n mukaista ilmastovuosikertomusta varten. Ilmastopolitiikan suunnitelmien yhteensovittamisesta ja kokoamisesta vastaa 7 §:ssä tarkoitettun pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta työ- ja elinkeinoministeriö, 8 §:ssä tarkoitettun ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumis suunnitelman osalta maa- ja metsätalousministeriö ja 9 §:ssä tarkoitettun keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman osalta ympäristöministeriö. Ilmastovuosikertomuksen kokoamisesta vastaa ympäristöministeriö.*

Sisällöllisesti pykälää ei ole muutettu lausuntokierroksen jälkeen, mutta pykälän perusteluja on täydennetty ja yleisperusteluissa (s. 28) on otettu esiin yhdysverkon ja ministerityöryhmän roolit suunnitelmien kokoamisessa. Ilmastolain arviointihaastatteluissa koordinaatiota kommentoitiin ennen kaikkea järjestöjen edustajien taholta. Haastateltavat joutuivat arvioimaan tilannetta vain suuntaa antavan tiedon perusteella, eivätkä voineet esittää yksityiskohtaisia argumentteja. Esimerkiksi ympäristöjärjestöt toivoivat ympäristöministeriölle keskeisiä tehtäviä, koska YM:llä voidaan ajatella olevan monipuolisin osaaminen ja intressi ympäristö- ja siten myös ilmastotietokulman kokonaisvaltaiseen edistämiseen. Vastaavasti elinkeinoelämän järjestöt pitivät tärkeinä, että niiden toimintaa parhaiten ymmärtävät ministeriöt, käytännössä TEM ja MMM, toimivat jatkossakin keskeisessä roolissa ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinnassa. Perusteena oli myös se, että koska esimerkiksi energiasektori on keskeinen ilmastomuutoksen hillinnässä, päästöjen vähentämiseen tähtäävän politiikan suunnittelun pitäisi olla energiasektoria kokonaisvaltaisesti tuntevan työ- ja elinkeinoministeriön kontolla. Vastaavasti nähtiin, että koska sopeutumishaasteet ovat mittavia maa- ja metsätalouden piirissä, ko. sektoreita monipuolisimmin tuntevan maa- ja metsätalousministeriön tulisi johtaa sopeutumisen suunnittelutyötä.

Eri sidosryhmien piiristä löytyi myös kannatusta sille, että *valtioneuvoston kansliasta* (VNK) tulisi ilmastopolitiikan suunnittelua koordinoiva taho. Perusteina kannatukselle mainittiin VNK:n mahdollisuus ylittää sektorirajoja ja katsoa kokonaiskuva, koska sekä ilmastomuutoksen hillintä että sopeutuminen ovat hallinnonaloja poikkileikkaavia haasteita. VNK:n nähtiin myös olevan lähinnä hallitusta ja siten sen poliittisen tahdon muodostusta ja operatiivista toimintaa.

#### Havaintojen tarkastelu:

Hallituksen esityksen mukainen ilmastolaki muuttaisi osittain ilmastopolitiikan suunnitelmia ja seurantaa koordinoivien ministeriöiden työnjakoa. Tähän mennessä työ- ja elinkeinoministeriö on vetänyt energia- ja ilmastostrategioiden laadintaa, kun taas sopeutumisstrategia on ollut maa- ja metsätalousministeriön koordinoima prosessi. Valtioneuvoston kanslia on laatinut kerran tulevaisuusselonteon ilmasto- ja energiapolitiikasta (VNK, 2009), ja nyt TEM:n johdolla työestetään energia- ja ilmastotiekarttaa vuodelle 2050.

Vaikka kysymys suunnittelutyön vetovastuista muodostui ilmastolain valmistelun yhteydessä yhdeksi *keskeisimmistä poliittisista kysymyksistä*, aihe ei korostunut tätä arviointia varten kootussa aineistossa. Aihetta ei myöskään nostettu Suomen ilmastolakiin liittyvissä selvityksissä (Ekroos ja Warsta, 2012; Kokko ym. 2012b). Ison-Britannian ilmastolain kohdalla kysymys työnjaosta ei ole noussut esiin, sillä ilmasto- ja energiapolitiikan muodostamasta kokonaisuudesta vastaa energia- ja ilmastoasioihin keskittyvä ministeriö (Department of Energy and Climate Change) (Lockwood, 2013). Suomessa kysymys työnjaosta ansaitsee kuitenkin tulla analysoiduksi, sillä se on osoittautunut keskeiseksi niin lain poliittisen ratkaisun kuin käytännön toimeenpanon kannalta.

Ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastomuutokseen ovat kokonaisuuksina niin laajoja ja poikkileikkaavia, että yksikään ministeriö ei ole yksinään riittävä asiantuntija. Käytännössä suunnittelutyötä on tehty ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Ministeriöiden välinen yhdysverkko, jossa on edustajat seitsemästä ministeriöstä ja valtioneuvoston kansliasta, on koordinoinut ja valvonut työtä. Suunnittelu- ja seurantatyön vetovastuu on kuitenkin poliittinen kysymys, jossa erilaiset ratkaisut voivat antaa tilaa ainakin hieman toisistaan poikkeavien intressien toteutumiselle. Kyse on myös resursseista, legitiimistä vallan alueesta ja muiden antamasta mandaatista toimia johtajana (Rayner, 2010).

Ehdotuksen mukainen ratkaisu, jossa ympäristöministeriölle annettaisiin nykyjärjestelmässä kokonaan työ- ja elinkeinoministeriöllä olleita koordinointitehtäviä, tuo

uuden ulottuvuuden hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön. Valitussa ratkaisussa kaksi eri ministeriötä on koordinoitivastuussa asioista, jotka liittyvät sekä ilmasto- että energiapolitiikkaan. Koordinointitehtävien yhteensovittaminen on siten ratkaistava ilmastolain toimivuuden varmistamiseksi, kuten edellisessä luvussa (Suunnitelmat: pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, sopeutumis suunnitelma ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma) todettiin.

*Yhteenveto:* Ilmastolakiluonnos luo tilanteen, jossa ympäristöministeriöllä on aiempaa vahvempi rooli ilmastopolitiikan suunnittelussa. Tällä voi olla positiivisia seurauksia ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta, mikäli se vahvistaa ilmastonäkökulman monipuolista huomioon ottamista ja ilmastoasioiden kytkentää kestäväan kehitykseen. Samalla on huolehdittava siitä, että ilmasto- ja energiapolitiikan suunnittelun koordinaatiossa onnistutaan, koska energiasektorilla on niin merkittävä rooli ilmastomuutokseen vaikuttavien päästöjen vähentämisessä. Onnistunut koordinaatio ja työnjako ovat avainkysymyksiä myös ilmastopolitiikan selkeyden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

### Ilmastovuosikertomus

Ilmastolakiehdotuksessa ilmastovuosikertomusta käsittelevä pykälä (14 §) velvoittaa hallitusta raportoimaan ilmastopolitiikan toimista ja niiden vaikuttavuudesta. Aineistossa tiedon lisäämistä pidettiin hyvänä, mutta mm. eduskunnan mahdollisuuksia käyttää tehokkaasti hyväksi tuotettua tietoa epäiltiin (taulukko 3).

Taulukko 3. Aineistossa esitetyt argumentit, jotka liittyvät ilmastolain mukaiseen vuosikertomukseen.

Lakiehdotuksen mukainen ratkaisu	Lakiehdotuksen ratkaisua puoltavia argumentteja	Kriittisiä argumentteja	Muita näkökohtia
<i>Vuosikertomus, jossa eduskunnalle raportoidaan päästökehityksestä, politiikkatoimien toteutumisesta ja tarvittavista lisätoimista sekä hillinnän että sopeutumisen saralla</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiedon lisääminen yleisesti hyväksyttyä.</li> <li>Raportoinnilla mahdollisuus parantaa politiikan tietoperustaisuutta ja hallituksen vastuullisuutta ilmastopolitiikasta.</li> <li>Vuosikertomuksen rooli tärkeä, koska ilmastopolitiikan suunnitelmien ajallinen kattavuus pitkä.</li> <li>Erityisesti sopeutumis sektorille tuleva raportointivelvollisuus merkittävä uudistus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vuosiraporttien käsittely eduskunnassa saattaa olla ”läpihuutojuttu”</li> <li>Vuosittainen raportointisykli liian tiheä: pidemmän aikavälin raportointi tasoitaisi päästöjen suhdanteista ja sääolosuhteista riippuvaa vaihtelua ja saisi mahdollisesti myös enemmän painoarvoa.</li> <li>Tietoa tuotetaan jo paljon. Onko sen lisäämiselle todella tarvetta?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eri tahojen raportointitaakka jo mittava kansainvälisten ja EU-velvoitteiden takia. Tätä taakkaa ei saa lisätä.</li> <li>Raportointiin erityismennettely, mikäli suunnitellulla päästöjen vähennysuralla ei pysytä.</li> <li>Suomen kulutukseen liittyvät päästöt ja hiilijalanjälki tärkeitä seurattavia mittareita.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Ilmastolain mukainen vuosikertomus *laajentaisi ja tarkentaisi* hallituksen vuosikertomuksiin sisältynyttä ilmastopoliittista raportointia eduskunnalle. Mukaan tulisivat tiedot päästökehityksestä sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja vaadittavista lisätoimista. Politiikkatoimien seuranta sisältyisi vuosikertomuksiin joka toinen vuosi, sopeutumistoimien tarkastelu kerran vaalikaudessa. Seuranta toimisi samoissa sykleissä EU:n seurantajärjestelmäasetuksen (MMR, 525/2013) määäämien raportointivelvoitteiden kanssa. Näin vuosikertomus vaikuttaisi ennen kaikkea siihen, että muiden velvoitteiden pohjalta kerättävää tietoa käytettäisiin myös eduskunnalle suunnatussa ilmastopoliittisessa tiedottamisessa.

Aineistossa vuosikertomus *herätti vain vähäisiä ristiriitoja*, ja jotkut liittivät raportoinnin tarkentumiseen melko suuriakin toiveita politiikan tietoperustan parantumisesta ja hallituksen ilmastopoliittisen vastuullisuuden lisäämisestä. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa seuranta on ollut merkittävässä roolissa ilmastolain vaikuttavuus-

den synnyttämisessä (Macrory, 2013). Siellä viisivuotiset hiilibudjetit luovat kuitenkin Suomen ilmastolakiehdotusta huomattavasti vahvemman kehysten seurannalle (Hill, 2009; Macrory, 2013). Ison-Britannian ilmastolakia arvioinut Lockwood (2013) kuitenkin toteaa, että hallituksen ilmastopoliittinen vastuullisuus parlamentille ei ole tarjonnut odotetun kaltaista vipuvartta ilmastopolitiikan kunnianhimoa ylläpitämiselle: ilmastolaki ei ole johtanut ilmastonäkökulman automaattiseen priorisointiin suhteessa muihin poliittisiin kysymyksiin.

Tätä arviointia varten kerätyssä aineistossa nousi esiin, että vuosikertomukset voivat saada melko *kevyen käsittelyn* niin eduskunnassa kuin julkisessa keskustelussa. Lakiehdotuksessa politiikkatoimille ja sopeutumiselle määritellyt pidemmät seurantajaksot voivat kuitenkin antaa tilaa katsausta syvällisemmälle tarkastelulle ja kannustaa myös laajempaan keskusteluun. Esimerkiksi ympäristöjärjestöt olisivat kuitenkin kaivanneet raportointiin jotakin *erityismenettelyä*, mikäli suunnitellulla päästöjen vähennysuralla ei pysyt. Tällainen menettely olisi voinut olla esimerkiksi Ekroosin ja Warstan selvityksessä (2012, s. 115) ehdotettu ”erityinen selonteko eduskunnalle”. Lisäksi kuulemistilaisuuksissa nousi esiin uusia vaihtoehtoja päästöjen seurantaan kuten esimerkiksi Suomen *kulutukseen* liittyvien päästöjen ja hiilijalanjäljen seuranta. Tällaista talouden kokonaispäästöjen tarkastelua on suositeltu myös Seppälän ym. (2009) ENVIMAT-tutkimuksessa (ks. myös McGregor ym. 2010). Mitään tämänkaltaisia muutoksia ei kuitenkaan tehty esitykseen lausuntokierroksen jälkeen.

Kokonaisuudessaan aineistossa kannettiin huolta monien sektoreiden jo kohtaamasta raportointitaakasta, ja myös Suomen kansainvälisiä raportointivelvoitteita pidettiin varsin mittavina (ks. lisätietoja Perälä ja Hildén, 2013). Ilmastolain mukaisen vuosikertomuksen toivottiinkin lähinnä hyödyntävän eri tarkoituksiin jo tuotettavaa tietoa entistä paremmin. Tähän lakiehdotus antaa mahdollisuuden. Nykytilassa on havaittu kehittämistarpeita erityisesti politiikkatoimien raportoinnin osalta (Perälä ja Hildén, 2013). Raportointia voisi *tehostaa* yhtenäisillä menettelyillä ja yhteentoimivilla tiedonhallintajärjestelmillä. Nykyistä tiiviimpi yhteistyö eri raportointivelvoitteiden toteuttamiseksi ja raportointikäytäntöjen yhteinen kehittäminen tukisivat myös Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa raportointivelvoitteisiin EU:ssa ja kansainvälisesti.

*Yhteenveto:* Ehdotettu ilmastolaki ei juurikaan lisää raportointitaakkaa nykytilaan verrattuna, jos raportointi toteutetaan *joustavasti ja koordinoitusti* EU:n ja kansainvälisten raportointien mukaisesti. Nykytilaan verrattuna laki *parantaa eduskunnan tiedonsaantia* ilmastopolitiikasta ja tarjoaa myös sysäyksen ilmastopolitiikan *raportoinnin kokonaisvaltaiselle kehittämiselle*. Sekä ilmastopolitiikan raportointikäytäntöjä että eduskunnan tiedonsaantia olisi mahdollista kehittää myös ilman ilmastolakia. Lain myötä eduskunnan tiedonsaannin parantamisesta voi tulla kuitenkin pysyvämpi käytäntö, ja vastaavasti myös raportoinnin kehittämiseen tarvittavia resursseja voi olla lain avulla helpompi perustella.

### Ilmastopaneeli

Ilmastolakiehdotus (16 §) antaa lakisääteisen roolin asiantuntijaelimelle eli käytännössä Suomen ilmastopaneelille. Tämä nähtiin vahvistavan paneelia, mutta aineistossa kyseenalaistettiin myös tarvetta säätää paneelista lailla (taulukko 4).

Taulukko 4. Aineistossa esitetyt argumentit, jotka liittyvät ilmastopaneelin roolin kirjaamiseen lakiin.

Lakiehdotuksen mukainen ratkaisu	Lakiehdotuksen ratkaisua puoltavia argumentteja	Kriittisiä argumentteja	Muita näkökohtia
<i>Lakiin kirjaus toimikausittain vaihtuvasta ilmastopaneelistä, joka kokoaa tieteellistä tietoa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lakiin kirjaaminen vahvistaa ilmastopaneelin roolia ja painoarvoa.</li> <li>– Asiantuntijaelimen statuksen nosto parantaa sen mahdollisuuksia näkyvään ja vaikuttavaan työhön.</li> <li>– Tälle on tarvetta, koska ilmastopolitiikan ja -tutkimuksen välinen kuilu on yleinen haaste.</li> <li>– Lakiesityksen malli laajasti hyväksytty. Suomeen ei juuri kaivata esimerkiksi Ison-Britannian mallin mukaista hallituksen yläpuolella olevaa, pysyvää paneelia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– On kyseenalaista, voiko ilmastopaneeli, varsinkin lakiin kirjattuna, todella olla riittävän itsenäinen ja riippumaton valtiovallasta ja poliittisista intresseistä.</li> <li>– Paneelin tasapainottaminen on haastavaa, sillä myös tieteen kentällä on runsaasti erilaisia ääniä.</li> <li>– Nykyisen paneelin nimittämisprosessi ei ollut erityisen avoin, vaikka sen jäsenet ovatkin asiantuntevia.</li> <li>– Liiallinen vaikutusvalta ilman taloudellista ja muuta käytännön vastuuta voi olla vaarallista.</li> <li>– Ilmastopaneeli ei välttämättä ole kypsä siihen, että se vakinaistetaan lailla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastopaneelin tärkeää olla mahdollisimman tiedeperustainen, monitieteinen, laaja-alainen ja riippumaton elin, joka tuo tietoa suomalaiseen poliittiseen päätöksentekoon ja kansalaiskeskusteluun.</li> <li>– Keskittyminen Suomen haasteisiin – ei päällekkäistä työtä hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin IPCC:n kanssa.</li> <li>– Käytännössä ministeriön antamia tehtäviä ja esimerkiksi velvollisuus lausua ilmastolain mukaisista suunnitelmista ja vuosiraporteista.</li> <li>– Toisaalta myös mahdollisuus olla aloitteellinen ja tehdä itse valitsemiaan tehtäviä.</li> <li>– Suomessa voisi olla myös laaja-alainen, erilaisista sidosryhmistä koostuva paneeli.</li> <li>– Paneelin riippumattomuutta voisi lisätä, jos sen nimittäisi eduskunta valtioneuvoston sijaan.</li> <li>– Ilmastopaneeliin kohdistuvissa odotuksissa ja resursseissa voi olla kohtaanto-ongelmia.</li> <li>– Ilmastopaneelin toimittajille suunnatut taustatilausudet on koettu hyödyllisiksi.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Ilmastolakiehdotuksen pykälä asiantuntijaelimestä kirjaa lakiin Suomessa kaksi vuotta toimineen ilmastopaneelin roolin. Tältä osin kyse on siis *nykykäytännön muuttamisesta lakisäätteiseksi*. Kuluneen kaksivuotiskautensa aikana Suomen ilmastopaneeliin on kuulunut 12 jäsentä, jotka edustavat oman alansa tutkimuksen kärkeä Suomessa (Ilmastopaneeli, 4.12.2013). Paneeli on julkaissut useita selvityksiä ja tiedotteita muun muassa Suomen energiajärjestelmään, päästövähennystoimiin ja suunniteltuun ilmastolakiin liittyen. Ilmastopaneelilla on ollut nelijäseninen sihteeristö, ja sen toiminta on rahoitettu vuosittain 250 000 euron määrärahalla, jolla on ollut tarkoitus kattaa toimintamenot.

Aineistossa Suomen ilmastopaneelin nykymalli *hyväksyttiin laajasti*, joskaan kaikki eivät pitäneet asiantuntijaelimen kirjaamista lakiin tarpeellisenä. Yhtenä huolena esitettiin mahdollista päällekkäisyyttä kansainvälisen ilmastopaneelin IPCC:n kanssa. Kansallisella ilmastopaneelilla on kuitenkin selkeästi toinen rooli kuin kansainvälinen ilmastopaneeli IPCC, joka keskittyy yleiseen tieteelliseen arviointiin ilmastomuutoksesta, ilmastomuutoksen vaikutuksista, sopeutumisesta ilmastomuutokseen sekä hillitsemiskeinoista.

Haastateltavien näkemykset erosivat jossakin määrin myös siinä, että jotkut toivoivat ilmastopaneelin viestille suurta painoarvoa politiikassa ja parannusta paneelin asemaan ja näkyvyyteen. Esimerkiksi elinkeinoelämän edustajat taas pitivät paneelin laaja-alaisuuden ja riippumattomuuden turvaamista niin haastavana tehtävänä, että vähemmän vaikutusvaltainen rooli olisi viisaampi ratkaisu. Myös ilmastopaneelin kaksivuotisen taipaleen arvioinnissa (Raivio ym. 2013, s. 31) havaittiin ”hajakritiikkiä

paneelin nimitysprosessin avoimuudesta, paneelin selvitysagendan painottumisesta jäsenten omilla agendoilla sekä siitä että panelistit rahoittavat omaa työtään. Periaatteessa siis myös tiederajapinta voidaan leimata värittyneeksi.” Ilmastopaneelin arvioinnissa ei kuitenkaan löydetty mitään konkreettisia todisteita väritymisestä. Tämän arvioinnin aineistossa (ks. taulukko 4 yllä) on runsaasti ehdotuksia siitä, miten panelistien ja asiantuntijaelimen tehtävien valinta tulisi käytännössä hoitaa.

Ilmastopaneeli itse on ehdottanut (Kokko ym. 2012b), että sen roolista tehtäisiin kirjaus ilmastolakiin. Laki ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen ratkaisu paneelin aseman vakiinnuttamiseksi. Esimerkiksi talouspolitiikan arviointineuvosto asetettiin valtioneuvoston asetuksella (61/2014). Lakiehdotuksen mukaan paneeli säilyisi tieteelliseltä perustalta toimivana riippumattomana neuvottelukuntana, jonka jäsenistö vaihtuisi määräajoin. Paneeli on toivonut, että sihteeristössä työskentelisi myös täysipäiväisiä työntekijöitä Ison-Britannian ilmastopaneelin tavoin.

Muuten aineistossa ei ollut voimakkaita äänenpainoja sen puolesta, että Suomen paneelista tehtäisiin enemmän Ison-Britannian paneelin kaltainen eli vielä vahvempi ja riippumattomampi valtiotavallasta. Ison-Britannian kansallinen ilmastotieteellinen asiantuntijaelin (Committee on Climate Change, CCC) on ollut joidenkin arvioiden mukaan maan ilmastolain merkittävin institutionaalinen innovaatio (Lockwood, 2013). Sillä on keskeisiä tehtäviä esimerkiksi Ison-Britannian päästövähennystavoitteiden ja viisivuotisten hiilibudjettien asettamisessa. Vaikka CCC ei varsinaisesti päättä ilmastopolitiikan tavoitteista ja hiilibudjeteista, se on ollut vaikutusvaltainen tieteellisesti perustellun kunnianhimon tason ylläpitämisessä (Macrory, 2013).

Suomen ilmastopaneelin arvion (Raivio ym. 2013) mukaan paneelin olemassaololle on hyvät perusteet, mutta tavoitteet ovat liian laajat voimavaroihin nähden. Paneeli on myös itse katsonut toimivansa puoliteholla tämänhetkisin voimavaroilla (Kokko ym. 2012b). Arvioinnissa paneelin näkyvyydessä katsottiin myös olevan parantamisen varaa, vaikka paneeli onkin kytkeytynyt hyvin YM:n ja TEM:n vetämiin politiikkaprosesseihin. Lisäksi paneelin viestintä- ja vuorovaikutustyötä voisi kehittää, ja esimerkiksi nyt tehtyjen raskaiden raporttien sijaan ehdotettiin lyhyempiä ja kevyempiä viestinnän muotoja. Jatkon osalta Raivio ym. (2013) puoltavat pääosin nykymallissa pitäytymistä, eikä hedelmällisenä vaihtoehtona pidetty esimerkiksi sitä, että paneeli ryhtyisi kilpailemaan nykyisten sektoritutkimuslaitosten kanssa rahoituksesta.

Aineiston voimavara-arvioinnissa kysyttiin ilmastopaneelille annettavista *resursseista*. MMM:n mukaan ilmastopaneelista ei ole tarpeen säätää ilmastolaissa, mutta paneeli voisi jatkaa toimintaansa seuraavan kaksivuotiskauden ajan. Nykyisen ilmastopaneelin sihteeristössä edustetut YM sekä TEM taas pitivät nykyisenkaltaista (250 000 euroa/vuosi) voimavarojen jakoa sopivana, eivätkä ne ottaneet kantaa paneelia koskevaan kirjaukseen. Valtiovarainministeriön mukaan voimavaroja tulisi kuitenkin tarkastella suhteessa tehtäviin. Sopiva kokonaisuus voisi muodostua esimerkiksi panelistien kokouspalkkioista, noin puolentoista henkilötyövuoden sihteeristövoimavarasta sekä 50 000 euron hankerahasta.

Valtioneuvoston kanslia kytki kysymyksen tutkimuslaitos- ja tutkimusrahoitusuudistukseen. Sen ehdotuksena oli, että ilmastopaneeli voisi olla esillä ministeriöiden tutkimussuunnitelmissa, ja että ministeriöt voisivat esittää, että ilmastopaneelin panosta hyödynnetään. Paneelin ja sen yleisten tehtävien kirjaaminen lakiin ei ratkaise voimavarakysymystä, mutta voimavarojen määrä vaikuttaa merkittävästi paneelin toimintaan ja sen mahdollisuuksiin tehdä erillisiin selvityksiin perustuvia riippumattomia arvioita ilmastopoliittisista kysymyksistä. Jos voimavarat jäävät hyvin pieniksi, paneeli voi vain laatia jäsentensä näkemyksiin tai ulkopuoliseen tutkimusrahoitukseen perustuvia asiantuntija-arvioita, mutta ei juurikaan kohdennettuja laajempia selvityksiä.



*Yhteenveto:* Ilmastopaneelin aseman kirjaaminen lakiin hyväksytään melko laajasti. Asiantuntijaelintä koskeva kirjaus muuttaakin nykytilannetta korkeintaan maltillisesti. Se tuo paneelille *jatkuvuutta ja vahvistaa sen asemaa*. Lain vahvistama asema voi myös parantaa edellytyksiä turvata paneelin rahoitus. Koska ilmastopaneelin rooli on neuvoa-antava ja heikompi kuin esimerkiksi Ison-Britannian vastaavan elimen, sen saama painoarvo ja vaikutusvalta riippuvat pitkälti käytännön toteutuksesta: paneelin jäsenistön valinnasta, viestinnän onnistumisesta ja voimavaroista. Varsinkin viestinnän onnistumisesta myös voimavaroilla on merkitystä. Ilmastopaneelia ja sen voimavaroja voitaisiin kehittää myös ilman lakia. Ilman lakiin tehtyä kirjausta paneelin jatko on kuitenkin huomattavasti epävarmempi.

#### 4.2

### Ilmastolain tavoiteltujen vaikutusten syntyminen

Lakiehdotuksen tavoitteena on yhdistää ja käyttää edellisessä luvussa esitettyjä keskeisiä osia siten, että laki, verrattuna nykytilaan

- 1) lisääisi ilmastopolitiikan yhteiskunnallista painoarvoa ja toimisi symbolina, joka kannustaa toimijoita löytämään uusia ratkaisuja ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen
- 2) parantaisi ilmastopolitiikan selkeyttä ja kokonaisvaltaisuutta
- 3) tehostaisi hallinnon toimintaa ja parantaa kustannustehokkuutta
- 4) lisääisi ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja kannustavuutta
- 5) lisääisi ilmastopolitiikan avoimuutta ja keskeisten toimijoiden osallistumismahdollisuuksia
- 6) vahvistaisi ilmastopolitiikan tietoperustaa

Näiden vaikutusten syntyä käsitellään seuraavaksi erittelemällä ilmastolain arviointia varten kerättyä aineistoa sekä tarkastelemalla sitä suhteessa aiempaan tutkimustietoon.

#### Ilmastopolitiikan painoarvo ja ilmastolain symbolinen rooli

Minkä tahansa asian yhteiskunnallinen painoarvo kasvaa, kun siitä säädetään lailla. Lainsäädännöllä on myös monissa eri yhteyksissä tunnistettu olevan merkittäviä symbolivaikutuksia (Zeegers ym. toim. 2005; ks. myös Edelman, 1985). Aineistossa esitettiin näkemyksiä, joissa korostettiin lain yleistä yhteiskunnallista merkitystä, mutta myös argumentteja, joiden mukaan laki voisi heikentää suunnittelun kehittämistä (taulukko 5).

Taulukko 5. Aineistossa esitetyt argumentit ilmastopolitiikan painoarvoon liittyen.

<b>Lakiehdotuksen mahdollinen vaikutus</b>	<b>Argumentit, joiden mukaan vaikutus toteutuu</b>	<b>Kriittiset argumentit</b>	<b>Muita näkökohtia</b>
<i>Ilmastopolitiikan painoarvon nousu</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa lakiin kirjaamisella tärkeä symbolinen merkitys.</li> <li>– Ilmastolain viesti: ilmastomuutos on tärkeä asia, johon hallitus on valmis sijoittamaan voimavaroja.</li> <li>– Mahdollisuus luoda ilmastopolitiikkaan jatkuvuutta ja nostaa yhteiskunnan eri toimijoiden tietoisuutta ja sitoutumista ilmastotoimiin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastolaki poliittista viherpesua vailla todellista sisältöä.</li> <li>– Lakiin kirjattu suunnittelu edustaa pakottamista, joka murentaa luottamustaloutta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sääntelyllä negatiivinen kaiku, joten viestinnän suhteen oltava tarkkana.</li> <li>– Ilmastolaki tarjoaa mahdollisuuden Suomen kansainvälisen ilmastoprofiilin nostoon.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Aineiston perusteella monet näkevät ilmastolain *nostavan* ilmastopoliitiikan painoarvoa lain itsensä takia. Onkin todennäköistä, että ilmastolain tietty symbolinen vaikutus toteutuu lain varsinaisesta sisällöstä riippumatta. Kansallisen poliittisen sitoutumisen ohella ilmastolaki voi siten nostaa maamme profiilia kansainvälisellä ilmastopoliitiikan kentällä (Hill, 2009). Kansainvälisesti katsottuna Suomi ei olisi edelläkävijä ilmastolain säätämässä (Ekroos ja Warsta, 2012), mutta jos lain toimeenpanossa onnistutaan, Suomi voisi olla esimerkki ilmastopoliitiikan hyvän suunnittelun periaatteiden toteuttamisesta ilmastopoliitiikassa. Tämä toisi uutta kulmaa Suomen kansainväliseen rooliin EU:n ilmastopoliitiikassa (Mickwitz ym. 2008).

*Kriittisestä* näkökulmasta katsottuna ilmastolain suunnittelujärjestelmä edustaisi politiikkatoimien valmistelun pakottamista tiettyyn menettelyyn ja poliittisen joustavuuden vähenemistä. Tästä näkökulmasta katsottuna lain säätämisestä voi aiheutua jopa haitallisia vaikutuksia, mikäli koettu ”suunnittelupakko” vähentää virkamiesten ja ehkä muidenkin toimijoiden sitoutumista. Lisäksi elinkeinoelämän järjestöjen argumenttien mukaan ilmastolaki edustaa viherpesua, koska lailla, sellaisessa muodossa kuin sitä nyt ehdotetaan, on vahva symbolinen rooli mutta lähes olemattomat kytkökset aineellisoikeudelliseen sääntelyyn.

Lainsäädännön symbolivaikutus voi olla merkittävä, mutta se heijastuu vain tiettyyn rajaan asti konkreettisiin poliittisiin päätöksiin. Mikäli ilmastolaki ei lopulta johda kunnianhimoiseen ja kokonaisvaltaiseen ilmastopoliittikkaan, laki luo enemmän odotuksia kuin se pystyy täyttämään. Tämä johtaa helposti ristiriitoihin, kuten on havaittu esimerkiksi Kaliforniassa, jossa ilmastolainsäädäntö loi odotuksia, joita se ei kaikilta osin kyennyt täyttämään (London ym. 2013). Vahvat symbolit, kuten kaukainen päästövähennystavoite, saattavat myös viedä huomiota lyhyen aikavälin käytännön aineelliselta lainsäädäntötyöltä, joka viime kädessä vaikuttaa päästökehitykseen (Howarth ja Foxall, 2010).

*Yhteenveto:* Ilmastolain symbolisella roolilla on selkeä arvonsa Suomen ilmastopoliittisen sitoutumisen osoittajana. Laki toisi tältä osin lisäarvoa suhteessa nykytilaan. Vaikuttavan aineellisen lainsäädännön kehittäminen olisi kuitenkin käytännössä ensisijainen osoitus ilmastopoliitiikan painoarvosta. Ilmastolailla olisi mahdollista tukea ilmastonäkökulman valtavirtaistamista. Mikäli ilmastopoliitiikan symbolista painoarvoa halutaan nostaa muilla keinoilla kuin lailla, mahdollisia keinoja tähän ovat esimerkiksi erilaiset vaikutusvaltaisten tahojen nostamat julistukset, aloitteet ja lausunnot. Suomen oloissa on kuitenkin vaikea kuvitella, että kovin moni julistus, aloite tai lausunto saisi aikaan lain säätämisen kaltaista symbolivaikutusta. Tämän-suuntaisia aloitteita ei myöskään toistaiseksi ole esitetty ilmastolain vaihtoehdoksi.

### Ilmastopoliitiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden parantaminen

Ilmastopoliittisen lainsäädännön *hajanaisuus ja suunnittelujärjestelmän kokonaisvaltaisuuden kehittämistarpeet* on eri yhteyksissä nostettu esiin suomalaisen ilmastopoliitiikan rakenteellisina ongelmina (Ekroos ja Warsta, 2012; Ekroos ym. 2013; Kivimaa ja Mickwitz, 2009; Kokko ym. 2012b; VTV, 2011; ks. yhteenvetoa keskustelusta luvussa 2.2). Aineistossa esiintyi melko *runsaasti odotuksia* tai vähintään toiveita että ilmastolaki vaikuttaisi positiivisesti kansallisen ilmastopoliitiikan selkeyteen ja kokonaisvaltaisuuteen. Aineistossa tuotiin kuitenkin myös esiin huolia ja kysymyksiä, jotka liittyivät etenkin päästökauppasektoriin kohdistuviin rajauksiin ja energia- ja ilmastopoliittisen suunnittelun yhteensovittamiseen sekä vähäisemmässä määrin hillinnän ja sopeutumisen integraatioon. Lisäksi esitettiin toiveita ja ideoita nykyistä lakiehdotusta pidemmälle menevistä toimista (taulukko 6).



Taulukko 6. Aineistossa esitetyt argumentit ilmastopolitiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden paranemisesta.

<b>Lakiehdotuksen mahdollinen vaikutus</b>	<b>Argumentit, joiden mukaan vaikutus toteutuu</b>	<b>Kriittiset argumentit</b>	<b>Muita näkökohtia</b>
<i>Ilmasto-politiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden parantuminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastolailla mahdollista ja toivottavaa vaikuttaa (paremman suunnittelun kautta) nykyisen ilmastopoliittisen lainsäädännön sirpaleisuuteen ja sektoraalisuuteen.</li> <li>– Odotuksena on, että ilmasto-lain myötä hallinnon koordinaatio ja ministeriöiden välinen yhteistyön parantuu, suunnitellusta tulee pitkäjänteisempää ja ilmastönäkökulma huomioidaan aiempaa poikkileikkaavammin politiikan teossa.</li> <li>– Pitkän aikavälin tavoite antaa selkeämpää suuntaa ilmastopolitiikalle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Päästökaupan rajaaminen ilmastopolitiikan suunnitelmien toimenpiteiden ulkopuolelle voi aiheuttaa tulkintahaasteita ja kansallisen ilmastopolitiikan tarpeetonta kaventumista. Tämä toimisi kokonaisvaltaisuuden tavoitetta vastaan.</li> <li>– Ehdotettu ilmastolaki tekee mahdolliseksi myös sen, että sopeutumisen suunnittelua jatketaan omana kokonaisuutenaan. Tämä ei ole hedelmällisin mahdollinen ratkaisu kokonaisvaltaisuuden kannalta.</li> <li>– On ongelmallista, ettei tiedetä, missä määrin energiaan ja ilmastoon liittyvä suunnittelu saadaan toimimaan yksiin ilmastolain mukaisessa suunnittelujärjestelmässä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poliitiikan selkeys tärkeää kansalaisten ja julkisen keskustelun kannalta.</li> <li>– Aineellisoikeudellisten kytkentöjen lisääminen olisi ollut perusteltua kentän kokonaiskuvan hahmottamisen kannalta. Kytkentöjen myötä ilmastolaki olisi myös liittynyt vahvemmin eri sektoreihin ja niiden käytäntöihin.</li> <li>– Ilmastolain päästötavoite olisi voitu jakaa eri sektoreille, jotta niiden päästövähennystavoitteet olisivat selkeytyneet.</li> <li>– Ilmastolaissa voisi olla kytkentä Suomen globaaliin vastuuseen ilmastokysymyksissä sekä toisaalta alue- ja kuntatasoon. Myös alue- ja kuntatoimijoita olisi voinut velvoittaa ilmastopoliittisten suunnitelmien tekoon.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Aineiston valossa kokonaisvaltaisuuden toteutumiseen tai sen parantumiseen liittyvät huolet ovat johdettavissa suoraan lain valmistelulle asetetuista ehdoista. Yleisesti hyväksytty lähtökohta on se, että päästökauppaa koskeva päätöksenteko tapahtuu EU:n järjestelmän puitteissa, eikä jäsenvaltioiden tule luoda päästökaupan kanssa päällekkäistä sääntelyä. Ilmastopäästöjen vähentämistoimet suuntautuvat kustannustehokkaasti, jos koko EU:n alueella on sääntelyn piirissä oleville toimintoille yhteinen päästöraja. Mikäli tarvitaan tiukempia toimia, tulisi kiristää yhteistä päästörajaa.

Ilmastolain säätämisen kannalta yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi nousee se, onko *päästökauppasektorin* ulkopuolella sellaisia toimintamahdollisuuksia, joihin voidaan kansallisilla päätöksillä vaikuttaa, ja joihin on näin ollen perusteltua keskittyä lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla. Käytännön tulkinta siitä, mikä kuuluu päästökauppasektoriin, on kriittinen. Mikäli kaikki toimenpiteet, jotka – mahdollisesti hyvinkin epäsuoran vaikutusmekanismin kautta - näkyvät päästökauppasektorin päästöjen muutoksina, luettaisiin kuuluvaksi päästökauppasektorille ja siten lain soveltamisalan ulkopuolelle, on vaikeaa nähdä, miten laki voisi käytännössä parantaa ilmastopolitiikan valmistelun selkeyttä. Hallituksen esityksen 2 § perusteluissa on todettu, että ”ilmastolaki koskisi ilmastopolitiikan suunnittelua ja seuranta ja päästökauppalainsäädäntö kasvihuonekaasujen päästökaupan käytännön järjestämistä.” Hallituksen esityksen mukaisessa ratkaisussa ilmastopolitiikan suunnittelussa voidaan ottaa kantaa myös esimerkiksi niihin politiikkatoimiin, joilla vaikutetaan uusiutuvan energian käyttöön taikka energian säästöön, jotka heijastuvat päästökaupan piirissä olevaan energiasektoriin. Jos päästökauppasektoriin vaikuttava uusiutuva energia ja energian säästö olisi rajattu ilmastopolitiikan suunnitelmien ulkopuolelle, suunnitelmat olisivat kattaneet vain pienehkön osan ilmastomuutoksen hillintätoimenpiteistä. Tätä on tarkasteltu myös aiemmin luvussa 4.1.

*Energia- ja ilmastoasioiden suunnittelun osalta tilanne on tähän mennessä ollut se, että keskipitkän aikavälin suunnittelua on tehty TEM:n johdolla energia- ja ilmastostrategioiden muodossa. Koska TEM aikoo voimavarakyselyssä ilmoittamansa kannan mukaan jatkaa tätä energia- ja ilmastostrategiatyötä myös ilmastolain voimaantulon jälkeen, kentälle voi muodostua kahden huomattavan päällekkäisen keskipitkän aikavälin suunnitelman järjestelmä. Tätä voidaan pyrkiä hallitsemaan järjestelmien välisellä koordinaatiolla, mutta laadittu hallituksen esitys ei anna täsmällistä vastausta siihen, miten tämä koordinaatio tapahtuisi. Hallituksen esityksessä todetaan lähestymistapana, että "Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikansuunnitelma tulee sovittaa tarvittavilta osin yhteen energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa." (§ 9.4). Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 28) on lisäksi mm. todettu, että "Erityisesti keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja nykyisen kaltaisen energia- ja ilmastostrategian sisällöllinen yhteensovittaminen edellyttäisi myös niiden valmisteluajataulujen yhteen sovittamista sekä yhtenäistä laskentapohjaa."*

Mickwitz ym. (2008) ovat tunnistanee tarpeen korostaa ilmastopolitiikkaa erityisesti energiantuotannon ulkopuolella painottamalla energian kulutusta. Tätä tarkoitusta erillinen suunnitelma saattaisi palvella. Myös ympäristönäkökulmien monipuoliseen tarkasteluun ja edistämiseen erikoistuneen ympäristöministeriön roolin vahvistumisella voi olla kokonaisvaltaisuutta parantavia vaikutuksia. Toisaalta kahden raiteen malli voi pahimmillaan hämmentää ilmastopolitiikkaa ja heikentää mahdollisuuksia saavuttaa kokonaisvaltaisuuden tavoitetta (ks. myös luvun 4.1 kohta "Suunnitelmat: pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, sopeutumissuunnitelma ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma" sekä kohta "Suunnittelutyön vetovastuut").

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen integrointi on lain myötä todennäköisesti verrattain ongelmatonta. Sopeutumissuunnitelman aikajänne on helpposti kytkettävissä pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaan. Sisällyttämällä molemmat näkökulmat samaan suunnitteluprosessiin lisätään ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuutta.

Lain vaikutus ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuuteen ja valtavirtaistamiseen riippuu myös siitä, missä määrin lain kirjaukset vaikutuksista muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä suunnitelmien toimeenpanon edistämisestä (ks. lainaukset alla) tosiasiallisesti vaikuttavat tuleviin lainsäädäntö- ja suunnitteluprosesseihin, viranomaisten toimintaan ja viime kädessä esimerkiksi taloudellisten voimavarojen ohjaamiseen.

*Tämän lain nojalla laaditut suunnitelmat on, siten kuin niistä muussa laissa erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä, ilmastomuutoksen hillitsemistä ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevista toimista. (3 §)*

*Valtion viranomaisen on edistettävä toiminnassaan mahdollisuuksien mukaan tämän lain mukaisten suunnitelmien toteutumista. (4 §)*

Hallituksen esityksessä 3 §:ssä säädetään siitä, että ilmastolain mukaisia suunnitelmia voidaan ottaa huomioon edellyttäen, että muu lainsäädäntö luo tälle edellytyksiä. Laissa on kyse Ekroosin ym. (2013) ilmastolain kytkemismahdollisuuksia ruotineen selvityksen löyhimpien mahdollisten kytkentöjen soveltamisesta. Pykälästä 4 on lisäksi jätetty pois kuntien viranomaiset, mikä ainakin periaatteellisella tasolla heikentää lain mahdollista vaikuttavuutta. Erityisesti sopeutumisessa ilmastomuutokseen kunnilla on merkittävä rooli.

Aineistossa esitettiin eri tahoilta näkemyksiä, joiden mukaan ilmastolain selkeyttämistavoite olisi ollut helpommin saavutettavissa, jos lakiin olisi kirjattu *aineelliskeudelliset kytkennät* kuten erityisesti Ilmastopaneeli (Kokko ym. 2012b) suositteli. Kes-

keisen ilmastoon vaikuttavan sääntelyn kytkeminen ilmastolakiin olisi ollut vaativa tehtävä, joskin Ekroosin ym. (2013) selvityksen mukaan kytkemismahdollisuuksia olisi ollut useita. Ilmastolain kanssa yhtenäisiä ominaispiirteitä on muun muassa seuraavilla säädosryhmillä: suunnittelujärjestelmiä ja ennakkovalvontaa (esim. lupa-asiat) koskeva lainsäädäntö, suora normiohjaus (esim. tekniset normit), tukilainsäädäntö ja verolainsäädäntö.

Joidenkin haastateltavien mukaan epätäydellinenkin kattavuus olisi ollut parannus nykytilaan, ja lain alle kuuluvia kokonaisuuksia olisi voinut täydentää myöhemmin. Ekroosin ym. (2013) selvityksen mukaan ilmastönäkökulma on vaihtelevasti mutta pääosin puutteellisesti otettu huomioon Suomen sektorilainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistossa. Myös Mickwitzin ym. (2008) ilmastopolitiikan valtavirtaistamista käsittelevässä selvityksessä kiinnitettiin huomiota tarpeeseen vahvistaa ilmastoasiantuntemusta säädosvalmistelussa, säädösten vaikutusten arvioinnissa ja säädosmuutosten suunnittelussa.

Osa haastatelluista arvioi, että aineellisoikeudelliset kytkennät olisivat tehneet ilmastolaista poliittisesti vaikean. Aineellisoikeudellista sisältöä vailla olevaa puitelakia pidettiin kuitenkin riittävän vaikuttavana, ja sen periaatteiden nähtiin tulevan huomioon otetuksi myöhemmin tehtävässä lainsäädännössä ja suunnittelutyössä. Koska ilmastolaki näin siirtää ilmastopolitiikan sisällölliset kysymykset tuleviin suunnitelmiin ja lainsäädäntöhankkeisiin, se myös vyöryttää tältä osin poliittiset paineet myöhempiin prosesseihin. Nykyiseen strategiakäytäntöön verrattuna hallituksen esityksen tuoma rakenteellinen muutos on siis verrattain pieni. Lakiin kirjattu löyhä velvollisuus ottaa suunnitelmat huomioon lisäänee kuitenkin suunnitelmien painoarvoa.

*Yhteenveto:* Suunnitelmien laadintaprosessien kirjaaminen lakiin aikatauluineen, avoimuusvaatimuksineen ja suunnitteluperiaatteineen tukevat yleisesti selkeyttä ja kokonaisvaltaisuutta. Ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuus saattaa myös parantua ympäristöministeriön ja päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden roolin korostamisen myötä. Lakiehdotuksen täytäntöönpanoon sisältyy kuitenkin myös selviä riskejä, jotka liittyvät rajaustulkintoihin ja eri suunnittelukäytäntöjen yhteensovittamiseen. Jos täytäntöönpanossa epäonnistutaan, ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuus ja selkeys voivat jopa heiketä eli suunnittelu voi sirpaloitua. Tämä johtuu osittain myös ilmastolain aineellisoikeudellisten kytkösten heikkoudesta. Näiden riskien vähentämiseen vaikuttavat merkittävästi toimivaltakysymyksissä tehtävät ratkaisut. Mikäli ilmastopolitiikan selkeyttä ja kokonaisvaltaisuutta olisi haluttu parantaa ilman ilmastolakia, olisi pitänyt soveltaa niitä keinoja, joita on yleisesti pidetty politiikan koherenssia vahvistavina (ks. Kivimaa ja Mickwitz, 2009; Mickwitz ym. 2008). Työ olisi vaatinut aktiivista toimintaa, suunnitelmallisuutta ja näyttöä poliittisesta tahdosta. Tällaista ilmastolain kanssa kilpailevaa vaihtoehtoja esitystä ei missään vaiheessa tehty.

### **Vaikutukset hallintoon, sen koordinaatioon, voimavaratarpeisiin ja kustannustehokkuuteen**

Ilmastopolitiikan kustannustehokkuus on yksi ilmastolakiehdotukseen kirjatusta periaatteista (6 §). Ilmastopolitiikkaan liittyvän hallinnon kehittymistä pidettiin aineistossa yleisesti toivottavana, ja esimerkiksi ilmastopolitiikan valtavirtaistamisesta, sektorirajat ylittävästä yhteistyöstä ja eri suuntiin vaikuttavien säädösten karsimisesta esitettiin useita puheenvuoroja niin elinkeinoelämän edustajien, tutkijoiden kuin ympäristöjärjestöjenkin taholta. Näiden puheenvuorojen perusteella ilmastokysymysten hallinnon toivottu kehityssuunta ja myös pitkän aikavälin kustannustehokkuus liittyvät siis edellä käsiteltyjen ilmastopolitiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden tavoitteiden saavuttamiseen (taulukko 7).

Taulukko 7. Aineistossa esitetyt argumentit hallinnon koordinaation ja kustannustehokkuuden paranemisesta (ks. myös taulukon 6 argumentit selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden paranemisesta)

<b>Lakiehdotuksen mahdollinen vaikutus</b>	<b>Argumentit, joiden mukaan vaikutus toteutuu</b>	<b>Kriittiset argumentit</b>	<b>Muita näkökohtia</b>
<i>Hallinnon toiminnan parantuminen ja kustannustehokkuuden lisäys</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastolaki voi parantaa hallituksen ilmastopoliittista tahtotilaa, hallinnon kehittymistä ja ministeriöiden välistä yhteistyötä.</li> <li>– Suunnitelmat tarjoavat toimintamallin/foorumin hallintorakenteiden rajojen ylittämiseen. Sektori-rajojen ylittäminen ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastolaki on omiaan lisäämään hallinnon voimavaratarpeita jonkin verran.</li> <li>– Mikäli suunnittelukäytäntöjen yhteensovittamisessa epäonnistutaan, laki lisää kustannuksia mutta ei paranna suunnittelua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastopolitiikan valtavirtaistamiselle, siiloitumisen vähentämiselle, eri suuntiin vetävien säännösten karsimiselle, avoimuuden ja seurannan parantamiselle sekä hallinnon tehostamiselle tarvetta.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Hallinnon edustajien piirissä vallitsi selvästi toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, missä määrin ilmastolaki voi tuoda synergiaetuja ja laaja-alaista kustannustehokkuutta. Tämä tuli selvästi ilmi kyselyssä, joka suunnattiin ilmastolakityöryhmässä edustetuille ministeriöille, Tilastokeskukselle ja valtioneuvoston kanslialle *voimavara-arvioinnin* toteuttamiseksi (menetelmäkuvaus luvussa 3, kyselylomake liitteessä 3 ja tulostaulukot liitteessä 7).

Eri ministeriöiden arviot ilmastolain ja sen suunnittelu- ja seurantatehtävien aiheuttamista voimavaratarpeista *vaihtelivat* huomattavasti. Hajonnan yhtenä syynä ovat luonnollisesti ministeriöiden erilaiset roolit ilmastopolitiikan kentällä. Avovastauksissa annetuista perusteluista voi kuitenkin myös lukea, että siinä missä toiset ministeriöt näkivät ilmastolain tuovan uusia suunnitelmia ja päällekkäisiä tehtäviä, toiset ministeriöt uskoivat erilaisten prosessien integrointiin ja päällekkäisyyksien välttämiseen. Vastauksista voi myös lukea poliittisia asetelmia, joissa jotkut ministeriöt suhtautuivat ilmastolain säätämiseen myönteisemmin kuin toiset. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että hallinnon keskeiset toimijat arvioivat ilmastolain jossain määrin *lisäävän* voimavarojen tarvetta. Lisäyksen suuruus riippuu kuitenkin siitä a) miten hyvin eri toimijoiden roolien ja tehtävien yhteensovittamisessa onnistutaan paitsi lain tasolla myös käytännössä, ja b) minkälaisilla mahdollisilla synergiaeduilla lisääntyviä tehtäviä pystytään kompensoimaan.

Vaikka voimavara-arvioinnissa oli myös mahdollista ilmoittaa resurssitarpeen muutos numeerisesti henkilötyökuukausina ja/tai euroina, vastausten hajanaisuus ei mahdollista esimerkiksi ilmastolain aiheuttaman voimavaratarpeen kokonaissumman laskemista. Sama koskee mahdollisten säästöjen arviointia. Lisäksi voimavaratarpeet ovat riippuvaisia siitä, miten eri toimijoiden roolit kirjataan lakiin, ja minkälaisiksi ne lopulta käytännössä muodostuvat. Kaikkiaan voi kuitenkin todeta, että tiettyyn tehtävään tarvittaviin voimavaroihin on arvioitu tulevan paikoin *suuriakin suhteellisia lisäyksiä*. Ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvän hallinnon kokonaisuudessa kyse on kuitenkin melko pienistä absoluuttisista lisäyksistä.

Valtiotalouden tarkastusvirasto arvioi vuonna 2011, että ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyviä toimintamenorahoitteisia tehtäviä oli valtiolla noin 380 henkilötyövuoden edestä. Noin kolmannes (90 htv) voimavaroista käytettiin tutkimuslaitoksissa ja noin neljännes (130 htv) henkilötyövuosista liittyi yleiseen, kansainväliseen tai EU:n ilmastopolitiikkaan. Kaikkiaan voimavarojen käyttö (sis. ministeriöt, virastot, ELY-keskukset ja tutkimuslaitokset) jakaantui seuraavasti hallinnonalojen omien ilmoitusten mukaan: TEM 140 htv; YM 80 htv; MMM 90 htv; LVM 20 htv; VM, UM, VNK 2-3 htv. Ministeriöittäin arvioituna jakauma on seuraava: TEM 50 htv; YM15 htv; MMM 6 htv; LVM, VM, UM, VNK 2-3 htv. Näissäkin arvioissa oli huomattavan paljon epävarmuutta. Esimerkiksi TEM ilmoitti koko energiaosaston henkilömäärän. Valtion kokonaishallinnossa ilmastomuutokseen liittyvä toiminta

oli melko pientä. Koko valtion henkilöstömäärä oli noin 86 000 ja ilmastopolitiikkaan liittyvään hallintoon käytettiin siten alle puoli prosenttia henkilöresursseista. (VTV, 2011).

Kun ilmastolain tuomat tehtäväkohtaiset voimavaratarvemuutokset olivat tämän arvioinnin aineistossa nollasta kahteen henkilötyövuotta (tehtävästä ja ministeriöstä riippuen), ja kun suurimmat voimavaratarpeet liittyivät koordinaatiovastuisiin, voidaan arvioida, että ilmastolaki *ei toisi kovin suuria muutoksia* ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvien henkilöstövoimavarojen *kokonaiskäyttöön*. Esimerkiksi osallistuminen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman laatimiseen aiheuttaa eri ministeriöiden arvioiden mukaan nollasta kuuteen henkilötyökuukautta lisätyötä heidän ministeriölleen. Lisäksi pitäisi teettää ulkopuolista työtä esimerkiksi politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioinnista.

Koska ministeriöiden välisen ilmasto- ja energiapoliittisen yhdysverkon toiminnassa on sängen rajallinen määrä henkilöitä, lailla saattaisi olla huomattavia vaikutuksia työn organisointiin ministeriöissä. Lain toimeenpano vaikuttaa mahdollisuuksiin välttää päällekkäistä työtä ja hyötyä eri tehtävien välisistä synergioista.

*Yhteenveto:* Ilmastopolitiikan hallinnon kehittämistä kannatetaan laajasti ja kehittämistarve liitetään ilmastopolitiikan selkeyteen ja valtavirtaistamiseen. Ilmastolain mahdollisesti tuomat parannukset tällä osa-alueella liittyvät edellisessä luvussa tarkasteltuun kokonaisvaltaisuuden tavoitteen saavuttamiseen. Ehdotetussa muodossa ilmastolaki lisäisi jossain määrin hallinnon voimavaratarpeita. Toisaalta ilmastopolitiikan kansainvälinen kehitys lisää voimavaratarpeita ilmastopolitiikan valmistelun alalla myös ilmastolaista riippumatta. Mikäli lain toimeenpanon voimavarat samalla parantaisivat ilmastopolitiittisen hallinnon laatua ja kustannustehokkuutta, laki tukisi varautumista todennäköisesti tiukkeneviin kansainvälisiin ilmastopolitiittisiin vaatimuksiin. Ilmastolakiluonnokseen sisältyy käytännössä kuitenkin myös riski voimavarojen käyttämisestä päällekkäiseen suunnitteluun. Tästä voi aiheutua merkittävää lisätyötä ilmastopolitiikan kehittämisen kannalta keskeisissä tehtävissä työskenteleville henkilöille. Vaikka kyse ei ole valtionhallinnon tai edes ilmastoon liittyvän hallinnon kokonaisuuden näkökulmasta suurista luvuista, päällekkäisen suunnittelun aiheuttamaa lisätyötä keskeisille asiantuntijoille olisi ongelmallista. Periaatteessa ilmastopolitiittista hallintoa olisi mahdollista parantaa myös muilla keinoilla kuin lailla. Tämä vaatisi aktiivista otetta, voimavarojen käyttöä ja poliittista tahtoa. Ilmastolakiehdotuksen kanssa kilpailevaa aloitetta ei ole toistaiseksi esitetty.

### Ilmastopolitiikan ennakoitavuus ja kannustavuus

Aiemmin käsitelty ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuus ja kustannustehokkuus (laajasti ottaen) liittyvät politiikan ennakoitavuuteen ja kannustavuuteen. Monet tahot esittivät argumentteja tähän liittyen. Haastateltavat käsitelivät ennakoitavuutta ja kannustavuutta ennen kaikkea elinkeinoelämän (eivät esim. hallinnon tai yksittäisten kansalaisten) näkökulmasta (ks. taulukko 8).

Taulukko 8. Aineistossa esitetyt argumentit ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja kannustavuuden parantumisesta.

Lakiehdotuksen mahdollinen vaikutus	Argumentit, joiden mukaan vaikutus toteutuu	Kriittiset argumentit	Muita näkökohtia
Ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja kannustavuuden lisäys	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Yhteiskunnan agendalle nostetut asiat heijastuvat innovaatioihin. Myös ilmastolailla mahdollisuus näyttää suuntaa.</li> <li>– Pitkän aikavälin ilmastosuunnittelu voi luoda tilaa ennakoitavammalle ja kokonaisvaltaisemmalle politiikalle, joka osaltaan tukee ilmastoystävällisiä ratkaisuja.</li> <li>– Mikäli lailla pystytään luomaan kokonaisvaltaisempaa politiikkaa, ja esimerkiksi purkamaan innovaatioiden ja niiden markkinoille pääsyn esteitä, se voi osoittautua hyödylliseksi.</li> <li>– Onnistuessaan tällainen strategia voi tehdä Suomesta ja sen elinkeinoelämästä kilpailukykyisen edelläkävijän.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Esimerkiksi tukiratkaisuilla ja muilla konkreettisilla säännöksillä ilmastolakia merkittävämpiä vaikutuksia.</li> <li>– Ilmastopolitiikan (merkittävimmät) linjaukset tulevat EU:sta. Kansallinen laki ei lisää ennakoitavuutta.</li> <li>– EU:n linjauksiin vaikuttaminen keskeisintä. Suuri osa cleantech-viennistä suuntaa EU:hun mutta enenevässä määrin myös sen ulkopuolelle.</li> <li>– Ilmastolaista mahdollisesti seuraava kotimaisen ilmastopolitiikan kiristyminen tekee toisista yrityksistä voittajia ja toisista häviäjiä. Tähän liittyy pelko kilpailukykyvaikutuksista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Innovaatioihin liittyvää seuranta, esimerkiksi indikaattoreita, tulisi ottaa mukaan ilmastolain mukaiseen raportointiin.</li> <li>– Ilmastonmuutoksen hillintä tärkeää pitkän aikavälin liiketoimintamahdollisuuksien kannalta.</li> </ul>

### Havaintojen tarkastelu:

Aineistossa korostuivat ilmastolain *mahdollisuudet* parantaa ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja kannustavuutta sekä näihin liittyvät positiiviset seurausvaikutukset, joskin myös kriittisiä huomioita esitettiin esimerkiksi elinkeinoelämän toimijoiden taholta. Nykyjärjestelmässä esimerkiksi hajautettuun uusiutuvaan energiaan liittyvän säädösympäristön ristiriitaisuus on nähty yhtenä ilmastomyönteisen teknologian keskeisistä leviämiseistä: kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen politiikka olisi muun muassa päästökauppasektorin ulkopuolella toimivien pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmasta tärkeää (Auvinen ym. 2012; ks. myös Lund, 2011). Näille EU:n yleisten linjausten ennakoitavuus ei riitä, vaan ne tarvitsevat yksityiskohtaista tietoa politiikan toimeenpanosta kansallisella tasolla. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on toistuvasti korostettu politiikan ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden merkitystä innovaatioiden syntymiselle ja erityisesti leviämiselle (Buen, 2006; Rogge ym. 2011; Wang ym. 2012; Krupa ja Jones, 2013)

*Käytännössä* ehdotettu ilmastolaki ei yksinään riittäisi varmistamaan aineellisoikeudellisen lainsäädännön ja muun ilmastopolitiikan toimeenpanoon liittyvän suunnittelun ja ohjauksen johdonmukaisuutta kotimaisessa politiikassa. Vaikutukset määräytyvät paitsi lain suunnittelujärjestelmän puitteissa myös sen ulkopuolella tehtävistä poliittisista ratkaisuista (ks. myös Lockwood, 2013). Esimerkiksi EU:ssa tehtävät linjaukset ovat keskeisiä ilmastopoliittisen toimintaympäristön kannalta. Onnistuessaan lisäämään ilmastopolitiikan painoarvoa, tuomalla tietoperustaisuuden kaltaiset suunnitteluperiaatteet poikkileikkaavasti mukaan ja selkeyttämällä suunnittelua laki voi kuitenkin parantaa edellytyksiä ennakoitavalle ja kannustavalle politiikalle. Esimerkiksi Ison-Britannian kokemuksen perusteella ilmastolaki voi tukea niitä elinkeinoelämän toimijoita, jotka näkevät vähähiilisen talouden mahdollisuudet (Lockwood, 2013).

Kaikkiaan on siis todettava, että ilmastolakiehdotuksen mahdollisuudet parantaa ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja kannustavuutta liittyvät vahvasti *kokonaisvaltaisuuden* tavoitteen saavuttamiseen. Kuten arvioinnissa on edellä todettu, laki voi edistää ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuutta, mutta tämä edellyttää, että suunnittelujärjestelmät toimivat saumattomasti yhdessä eivätkä luo tilanteita, joissa on epäselvää, minkä suunnitelman mukaan ilmasto- ja energiapolitiikkaa todellisuudessa kehitetään.

*Yhteenveto:* Kansallisen ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja kannustavuuden parantamiseen on paineita varsinkin päästökauppasektorin ulkopuolisilla toimialoilla. Ilmastolain odotetaan puuttuvan näihin haasteisiin, ja laki voi tukea esimerkiksi ilmastomuutokseen vakavasti suhtautuvia yrityksiä. Ilmastolaki voi myös parantaa ilmastopolitiikan johdonmukaisuutta nykytilaan verrattuna, mutta tämä edellyttää lain soveltamisalakysymysten sekä ilmastopolitiikkaan liittyvien suunnittelujärjestelmien yhteensovittamiskysymysten – käytännössä siis myös toimivalta-asioiden – hedelmällistä ratkaisua. Kysymykset ennakoitavuudesta ja kannustavuudesta palautuvat siten pitkälti samoihin aiheisiin, joita on tarkasteltu aiemmin tässä luvussa hallinnon koordinaation ja ilmastopolitiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden kohdalla.

### **Ilmastopolitiikan avoimuus ja keskeisten toimijoiden osallistumismahdollisuudet**

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua koskevassa pykälässä säädetään myös periaatteista, joilla vaikutetaan suunnitteluprosessin avoimuuteen sekä kansalaisten, keskeisten sidosryhmien ja eduskunnan osallistumismahdollisuuksiin (10 §, 11 §).

Ilmastolain *avoimuus- ja osallistamissäännösten* katsottiin aineistoon kuuluvissa haastatteluissa *takaavan tietyn tason* tällä saralla. Tasoa ei pidetty aineistossa välttämättä riittävänä, mutta sen nähtiin kuitenkin vastaavan aiemmin esitettyyn kritiikkiin ilmastopolitiikan osallistumismahdollisuuksien puutteesta (Ekroos ja Warsta, 2012; Kokko ym. 2012b; VTV, 2011). Samalla joissakin sidosryhmissä korostettiin, että paljon tiiviimpi osallistaminen palvelisi tarkoitusta käytännössä paremmin: kirjalliset lausunnot valmiisiin ehdotuksiin eivät todennäköisesti ole kovin vaikuttavia. Lisäksi joissakin aineistoon kuuluvissa puheenvuoroissa esitettiin osallistamisprosessin huomattavaa laajentamista (taulukko 9).

### **Havaintojen tarkastelu:**

*Eduskunnan roolin vahvistumista* ilmastopolitiikassa pidettiin aineistossa yhtenä ilmastolain mahdollisena seurauksena. Ilmastolain mukaiset suunnitelmat annetaan eduskunnalle selontekoina, ja eduskunnalle raportoidaan lain mukaan myös päätötilanteesta ja ilmastopoliittisista toimista sekä hillinnän että sopeutumisen osalta. Muutos nykytilaan verrattuna ei ole suuri, sillä eduskunta on jo nykyisen käytännön mukaan saanut esimerkiksi energia- ja ilmastostrategiat selontekoina käsittelyynsä. Myös hallituksen vuosittaisessa kertomuksessa on ollut ilmasto-osuus. Eduskunnan roolin kirjaaminen lakiin voi kuitenkin lisätä selontekojen painoarvoa ja eduskunnan suunnitelmallista osallistumista ilmastopolitiikan valmisteluun. Tämä voi osaltaan parantaa eduskunnan valmiuksia ottaa kantaa EU:n ja kansainvälisen ilmastopolitiikan kehitykseen. Mikäli eduskunnan ilmastopoliittinen rooli vahvistuu, se voi



Taulukko 9. Aineistossa esitetyt argumentit ilmastopolitiikan avoimuuden ja keskeisten toimijoiden osallistumismahdollisuuksien parantumisesta.

<b>Lakiehdotuksen mahdollinen vaikutus</b>	<b>Argumentit, joiden mukaan vaikutus toteutuu</b>	<b>Kriittiset argumentit</b>	<b>Muita näkökohtia</b>
<i>Avoimuuden sekä kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien parantuminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tärkeää, että avoimuudesta ja osallistavuudesta on maininta laissa.</li> <li>– Mahdollisuus tutustua ja kommentoida suunnitelmaluonnoksia tasapuolisesti on askel eteenpäin verrattuna energia- ja ilmastostrategioiden valmistelukäytäntöön.</li> <li>– Lakiehdotuksen kirjaus täyttää minimivaatimukset tällä saralla.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Energia- ja ilmastostrategioiden osallistamiskäytännöt ovat olleet toimivia</li> <li>– Formaalia näytteillepanoa ja luonnosvaiheen lausuntokierrosta tärkeämpää tasapainottaa virkamiesvalmistelua laajemmalla sidosryhmien kuulemisella. Pykälien laatimisvaihe on kriittinen.</li> <li>– ”Kaikkien kansalaisten” osallistaminen helposti näennäisosallistamista. Keskeisempää saada pöydän ympärille ne, joilla on asian ja toimialan tuntemus.</li> <li>– Auttavatko lain formaalit muotoilut todella avoimuuden ja osallistavuuden parantamisessa?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lisääntyvä avoimuus ja osallistaminen avaavat mahdollisuuden myös julkisen keskustelun lisäämiseen</li> <li>– Julkisen keskustelun ja paineen kautta sitoutetaan hallitus prosessiin</li> <li>– Suomalainen politiikka helpposti virkamiesvetoista. Tulevaisuuden valinnoissa kyse erilaisista arvovalinnoista. Laaja osallistuminen ja myös muiden kuin asiantuntijoiden äänen kuuleminen on siksi tärkeää. Osallistuminen vaikeuttaa sitoutumiseen.</li> <li>– Osallistettavien sidosryhmien valinta vaikuttava päätös käytännön avoimuuden kannalta</li> <li>– Ilmastolain mukaisesta suunnittelusta kansallinen projekti, johon sitoutettava monenlaisia tahoja kuten myös kunta- ja aluetoimijoita, elinkeinoelämää, yliopistoja ja kansalaisyhteiskuntaa laajasti. Tätä varten luotava osallistavia foorumeita.</li> <li>– Ilmastoteemoista tiedottamista voisi yleisesti ottaen lisätä.</li> </ul>
<i>Eduskunnan osallistumismahdollisuuksien täydentyminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastolaki parantaa eduskunnan osallistumismahdollisuuksia.</li> <li>– Erityisesti vaalikausittain annettavalla keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmalla tulee olemaan keskeinen rooli.</li> <li>– Vuosikertomukset mahdollistavat paremman tiedonvälityksen päättäjien suuntaan. Puheiden ja tekojen välisen kuilun seuraaminen on eduskunnan keskeisiä tehtäviä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vuosikertomusten käsittely eduskunnassa usein ”pakkopullaa”, johon ei juuri uhrata resursseja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Laadukas päätöksenteko eduskunnassa edellyttää kattavaa ja monipuolista tiedonsaantia.</li> <li>– Eduskunnan roolin vahvistaminen mahdollisuus lisätä julkista keskustelua ilmastosta ylipäänsä</li> </ul>
<i>Julkisen ilmastokeskustelun lisääntyminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ilmastopolitiikan suunnitelmien laadinta ja julkaisu tärkeä hetki käydä kansallista ilmastopoliittista keskustelua: ilmasto agendalle - poliitisten puolueiden ja suuren yleisön tietoisuuteen. Lain myötä suunnitelmille lisää painoarvoa.</li> <li>– Myös vuosiraportti voi olla mahdollisuus tuoda ilmastopolitiikan tilaa keskusteltavaksi median piiriin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Julkinen keskustelu paljon kiinni sattumasta</li> <li>– Median kiinnostus usein syklistä</li> <li>– Vastakkainasettelut nousevat mediassa yhteisymmärrystä enemmän</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Onnistunut viestintä avain julkisen keskustelun lisäämiseen</li> <li>– Paljon kiinni siitä, mitä keskeiset toimijat (puolueet, järjestöt) nostavat esiin</li> <li>– Toimittajille suunnatut taustatilaisuudet usein hyödyllisiä</li> <li>– Myös sosiaalinen media keskeinen foorumi</li> <li>– Avoimuus ja osallistaminen sidoksissa onnistuneeseen viestintään</li> <li>– Hiilibudjetit olisivat olleet medialle hyvä työkalu, johon tarttua.</li> </ul>



myös edistää ilmastopolitiikasta käytävää julkista keskustelua. Ison-Britannian kokemusten perusteella ei ole kuitenkaan syytä odottaa, että eduskunnasta tulisi esimerkiksi kansallisen ilmastopolitiikan kunnianhimoisuuden takaaja, vaan kyse voi olla myös muihin yhteiskunnallisiin näkökulmiin liittyvästä poliittisesta kontrollista (Lockwood, 2013).

Aineistossa pidettiin mahdollisena, että *julkinen keskustelu* lisääntyy ilmastolain myötä. Sille esitettiin kuitenkin runsaasti erilaisia käytännön viestinnän toteutumiseen liittyviä ehtoja. Paljon on kiinni esimerkiksi siitä, muodostuuko ilmastolain mukaisten suunnitelmien teosta se hetki, jolloin eri toimijat linjaavat ilmastopoliittisia kantojaan, ja jolloin myös mediasta löytyy tilaa asialle. Verrattuna nykytilaan laki ei muuta tilannetta olennaisesti, vaan kyse on panostuksesta viestintään ja julkiseen keskusteluun. Kaikkiaan julkinen keskustelu on kuitenkin asia, joka on syytä ottaa huomioon yhtenä keskeisenä ilmastopolitiikan valtavirtaistamiseen vaikuttavana tekijänä. Suomessa mediaympäristö on ollut suotuisa keskusteluille, joissa ilmastonäkökulma on nostettu esiin uusissakin yhteyksissä. (Lyytimäki, 2011.)

*Yhteenveto:* Ilmastolakiehdotus on omiaan vähentämään avoimuudessa ja osallistamisessa esiintyvää vaihtelua, joka johtuu eri hallinnonalojen käytännöistä ja/tai ministeriöiden poliittisen johdon linjauksista. Ilmastolaki takaa vain rajoitetun osallistumisen mallin. Nykytilaan verrattuna laki kuitenkin parantaisi laaja-alaisen ilmastopoliittisen osallistumisen edellytyksiä. Osallistumisella ja keskustelulla voi lisäksi vahvistaa ilmastopolitiikan yleistä painoarvoa ja edistää kokonaisvaltaisia tarkasteluja. Lain eduskunnalle antama rooli muuttaisi 2000-luvun aikana omaksuttuja käytäntöjä vain vähän. Lakisääteinen selontekomenettely ja ilmastovuosikertomus varmistaisivat, että eduskunnalla on keinoja seurata ilmastopolitiikkaa ja vaikuttaa sen muotoutumiseen. Myös julkinen keskustelu voisi vilkastua. Koska varsinkin ilmastolain viestinnällisten hyötyjen toteutuminen vaatii todennäköisesti onnistunutta tiedotustyötä, voidaan ajatella, että etenkin osallistumista ja julkista keskustelua olisi voitu lisätä myös ilman lakia. Tämä olisi vaatinut oman aloitteensa. Ilman ilmastolakia aloitteella ei kuitenkaan olisi ollut takanaan lain symboliarvoa ja minimitason turvaavaa säännöstöä.

### Ilmastopolitiikan tietoperustan vahvistaminen

Ilmastopolitiikan avoimuuden ja osallistavuuden kysymykset kytkeytyvät politiikan tietoperustan laajentamiseen ja vahvistamiseen. Ilmastopolitiikan ja -tieteen vuorovaikutusta edistäviä kohtia on kirjattu useisiin kohtiin hallituksen esityksessä.

Aineistosta esitettyjen näkemysten nojalla ehdotetussa ilmastolaissa on useita mekanismeja, jotka voivat vahvistaa tutkimustiedon käyttöä kansallisessa ilmastopolitiikassa. Näistä tärkeimpiä ovat ilmastopolitiikan suunnitelmiin liittyvät politiikka-toimien arviot ja ilmastopaneelin kirjaaminen lakiin, mutta myös vuosikertomuksilla ja yleisillä tieteellisen tiedon huomioimiskirjauksilla voi olla oma vaikutuksensa, mikäli keskeiset toimijat tarttuvat niihin. Huolta esitettiin raportointitaakan kasvusta (taulukko 10).

### Havaintojen tarkastelu:

Ilmastopolitiikan tietoperustaisuuden parantumista pidettiin aineistossa enemmän *mahdollisuutena* kuin lain varmana seurauksena. Käytännön ilmastopolitiikassa vaikuttavat tarjotun tiedon ohella myös monet muut seikat. Esimerkiksi virkamiesten omat kokemukset ja vakiintuneiden toimijoiden valtataistelut painavat käytännön ilmastopolitiikassa tutkimuksen tarjoamaa tietoa enemmän (Kerckänen, 2010).

Tiedon tuottaminen on lisäksi vahvasti *voimavarojen suuntaamiskysymys*. Aineiston perusteella tutkimustiedon nykyistä parempi käyttö politiikan valmistelussa ja seurannassa on laajasti hyväksytty tavoite. Suomessa on toteutettu useita ilmastopolitiikkaan liittyviä tutkimus- ja innovaatio-ohjelmia, ja keskeiset ministeriöt ovat teettäneet selvityksiä ja tutkimuksia ilmastopolitiikan valmistelun tueksi. Tutkimusrahoituksen

Taulukko 10. Aineistossa esitetyt argumentit ilmastopolitiikan tietoperustan vahvistumisesta

Lakiehdotuksen mahdollinen vaikutus	Argumentit, joiden mukaan vaikutus toteutuu	Kriittiset argumentit	Muita näkökohtia
Ilmastopolitiikan ja tieteen yhteyden vahvistaminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lakiin kirjatut periaatteet tieteellisen tiedon hyödyntämisestä ja toimenpiteiden vaikutusarvioinneista voivat parantaa suunnitelmien kytkentöjä uusimpaan tutkimustietoon. Sekä etukäteis- että jälkikäteisarvioinnin lisääntyminen parannus nykytilaan.</li> <li>– Eduskunnalle annettavan, ilmastoasioita käsittelevän vuosikertomuksen laajentuminen pystyy ehkä vahvistamaan politiikan tietoperustaisuutta.</li> <li>– Monitieteisen ilmastopaneelin profiilin nosto ilmastolain myötä saattaa lisätä Suomen ilmastopoliittisen keskustelun tieteellisiä kytkentöjä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Iso osa raportointivelvoitteista peräisin kansainvälisistä sitoumuksista ja EU-tasolta. Raportointiaakka jo melko mittava. Raportoitavaa tietoa voitaisiin kuitenkin hyödyntää paremmin.</li> <li>– Tietoperustan parantamisessa pitkälti kyse resurssien suuntaamisesta. Tähän ilmastolain suora vaikutus on vähäinen.</li> <li>– Ilmastopaneelin kirjaaminen lakiin ei ole tarpeellista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poliitiikan ja tutkimustiedon välisen kytköksen heikkous yleinen ongelma</li> <li>– Mittaamismenetelmien ja esimerkiksi kansallisten päästökertoimien laskennan parantaminen keskeistä myös ilmastopolitiikan legitimiteetin kannalta. Tarvetta on mm. vertailtaville kansallisille ja globaaleille mittareille.</li> <li>– Myös ilmastoystävällisiin innovaatioihin ja kulutusperustaisiin päästötietoihin liittyvää mittaristoa pitäisi kehittää.</li> <li>– Sopeutumista koskevan seurannan paraneminen olisi merkittävä edistysaskel.</li> <li>– Kansalaisille sekä alueellisille ja paikallisille luottamushenkilöille suunnatun ilmastotiedon lisääminen tärkeää.</li> </ul>

uudistus voi vaikuttaa edellytyksiin toteuttaa ilmastopolitiikkaa tukevia hankkeita. Lakisääteisyys voisi lisätä erityisesti strategisten tutkimusvarojen kohdentumista ilmastopolitiikan alueelle.

*Yhteenveto:* Nykytilaan verrattuna ilmastolailla on mahdollista vahvistaa ilmastopolitiikan tietoperustaisuutta. Tätä pidetään yleisesti toivottavana kehityksenä. Tietoperustaisuuden lisääminen voi tapahtua useiden ilmastolain tarjoamien mekanismien kautta. Ilmastolakiehdotuksen kirjaukset tukevat osaltaan voimavarojen suuntaamista ilmastotutkimukseen. Ilmastopolitiikan tietoperustaisuutta olisi ollut mahdollista kehittää myös ilman ilmastolakia esimerkiksi uusilla selvitys- ja tutkimusohjelmilla. Ilmastolaki *määrittelee kuitenkin selkeästi käyttökohteen.*

## 5 Arviointikriteerien mukainen analyysi

Luvussa neljä on esitetty tarkastelu ehdotetun lain keskeisistä osista sekä tavoitelluista vaikutuksista. Tässä luvussa havainnot vedetään yhteen tarkastelemalla niitä luvussa kolme esitettyjen arviointikriteerien valossa. Tarkastelussa verrataan ehdotettua ilmastolakia ja mahdollisuuksia kehittää *nykyjärjestelmää* ilman lakia. Arviointia tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että mitä tahansa ilmastopolitiikan suunnitteluun liittyvää voi periaatteessa kehittää, sillä nykyinen lainsäädäntö ei aseta suoranaisia esteitä kehittämistyölle. Näin ollen on olennaista arvioida *millä ehdoilla* kehittämistoimenpiteet voivat toteutua.

Valittu lähestymistapa mahdollistaa lain luomien edellytysten tarkastelun. Samalla voidaan ottaa huomioon, että tulevaisuus ei ole staattinen nykytilan jatke. Suunnittelun ja politiikan toimeenpanon kannalta todennäköinen kehitys on päästötavoitteiden merkittävä kiristyminen sekä sopeutumishaasteiden kasvu.

### 5.1

#### Relevanssi, vaikutus ja vaikuttavuus

Relevanssi-kriteerillä tarkastellaan sitä, miltä osin lakiehdotukseen sisältyy ilmastopolitiikan ja sen tavoitteiden kannalta olennaisia asiakokonaisuuksia. Vaikutus-kriteerin osalta keskeinen kysymys on, miten ilmastolain keskeiset välineet vaikuttavat todennäköisesti ilmastomuutoksen hillintään joko suoraan tai välillisesti, sekä missä määrin ja miten laki tukisi ilmastomuutokseen sopeutumista. Vaikuttavuus-kriteeri tarkastelee taas sitä, missä määrin ennakoitavat vaikutukset vastaavat niitä odotuksia, joita suomalaisen ilmastopolitiikan keskeisillä toimijaryhmillä on ilmastopolitiikan vaikuttavuuden suhteen: Antaisiko ilmastolaki riittävät mahdollisuudet tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan ilmastopolitiikan tekemiseen?

Arviointikriteeri	Kehittäminen ilman lakia	Lain säätäminen
Relevanssi	Ilmastopolitiikan kehittäminen vaatisi uusia näkyviä toimenpiteitä.	Puuttuu periaatteellisella tasolla nykyisen ilmastopolitiikan rakenteellisiin kipukohtiin ja tukee kehittämisen tavoitteita kuten kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, avoimuutta, osallistavuutta, ja tietoperusteisuutta. Ilmastopolitiikan painoarvo kasvaa samalla. Sen sijaan laki ei vaikuta suoraan päästöihin tai sopeutumiskykyyn.
Vaikutus	Valtionhallinnon suunnittelun vaikutus päästövähennys- ja sopeutumistavoitteiden toteutumiseen olisi epäsuora.	Valtionhallinnon suunnittelun vaikutus päästövähennys- ja sopeutumistavoitteiden toteutumiseen on epäsuora.
Vaikuttavuus	Ilmastotavoitteiden toteutumista voitaisiin edistää nykyistä vahvemmalla aineellisoikeudellisella sääntelyllä. Osallistumisen, avoimuuden ja tietoperustaisuuden lisääminen edellyttäisi käytäntöjen kehittämistä. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän selkeyden ja ennakoitavuuden parantaminen vaatisi erilisiä päätöksiä, jotka eivät kuitenkaan olisi tulevia hallituksia sitovia.	Laki tukee, mutta ei takaa päästövähennys- tai sopeutumistavoitteiden saavuttamista. Ilmastotavoitteiden toteutumista voidaan edistää nykyistä vahvemmalla aineellisoikeudellisella sääntelyllä, joka vahvistaisi ilmastolain mukaisen suunnitelmien huomioon ottamista. Laki varmistaa ilmastopolitiikkaan osallistumisen ja politiikan tietoperustaisuuden edellytyksiä. Laki voi parhaimmillaan lisätä suunnittelu- ja seurantajärjestelmän selkeyttä ja ennakoitavuutta.

## 5.2

### Kustannusvaikutukset

Kustannusvaikutusten osalta arvioinnissa on keskitytty ennen kaikkea siihen, miten ilmastolaki vaikuttaa ilmastopolitiikkaan osallistuvien keskushallinnon toimijoiden voimavaratarpeisiin. Aineistona on käytetty ennen kaikkea ilmastolakityöryhmän antamia tietoja voimavarakyselyssä (liitteet 3 ja 7). Puitelailla olisi *vähäisiä suoria kustannuksia*. Ne liittyvät ennen kaikkea suunnittelujärjestelmän välittömiin kustannuksiin, joihin vaikuttaa erityisesti se, miten ilmastolain mukaiset suunnitelmat liittyvät nykyisiin suunnitelmiin. Jos esimerkiksi pitkän aikavälin suunnitelma on käytännössä valmisteilla olevan tiekartta 2050:n kaltainen asiakirja, ilmastolaki ei tältä osin aiheuta uutta kustannusta verrattuna nykytilaan. EU:n ilmastopolitiikka (MMR 525/2013/EU) edellyttää jo nykyisellään jäsenmailta suunnitelmaa etenemisestä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa.

Myöskään ilmastovuosikertomus ei todennäköisesti aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia. Sähköiset seurantajärjestelmät mahdollistavat toiminnan yleisseurantaa varten kerättävien tietojen tallentamisen ja käytön vuosikertomuksen muodossa.

Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja nykyisenkaltaisten energia- ja ilmastostrategioiden suhde on kustannusvaikutusten kannalta merkittävä. Lakiehdotuksen täytäntöönpano voisi johtaa *energia- ja ilmastostrategioiden kanssa päällekkäiseen suunnitteluun*, jos yhteensovittamisessa epäonnistutaan. Päällekkäisen työn myötä myös suunnittelujärjestelmän *kustannukset kasvaisivat* selvästi nykytilaan verrattuna.

Ilmastopaneelin kustannusvaikutukset määräytyvät toiminnan laajuuden mukaan. Lain säätäminen ei sinänsä vaikuta kustannustasoon.

<b>Tarkastelukulma</b>	<b>Kehittäminen ilman lakia</b>	<b>Lain säätäminen</b>
<i>Suunnittelu ja seurantajärjestelmän kustannukset yleensä</i>	Määräytyisi lähinnä erillisten kehittämistoimenpiteiden mukaan sekä EU- ja YK-velvoitteiden pohjalta.	Kokonaislisäys nykytilaan verrattuna vähäinen, mutta suhteellinen lisäys hallinnonaloilla kuten valtiovarainministeriö tai oikeusministeriö, jotka tähän asti ovat käyttäneet vähän voimavaroja ilmastopolitiikkaan, voi olla näkyvä. Yhteensovittamiskysymys on merkittävä kustannustasoon vaikuttava tekijä.
<i>Mahdollisuudet tehostaa toimintaa</i>	Kehittäminen edellyttäisi erikseen soveltavia toimenpiteitä valituilla kehittämisalueilla	Lain mukainen suunnittelujärjestelmä luo puitteet kehittämistoimenpiteille ja vaikuttavuuden arvioinnille. Se tukee myös mm. EU:lle tehtävää raportointia.
<i>Ilmastopaneelin kustannukset</i>	Kustannukset määräytyisivät toiminnan laajuuden mukaan.	Kustannukset määräytyvät toiminnan laajuuden mukaan.

### 5.3

## Ennakoitavuus ja kannustavuus

Ilmastopolitiikan ennakoitavuudella tarkoitetaan sitä, että politiikan prosessit, tuotokset ja tulokset ovat ennakoitavissa eri toimijoiden näkökulmasta. Kannustavuus-kriteerillä arvioidaan, missä määrin ilmastolaki kannustaisi yhteiskunnan toimijoita kehittämään uusia ratkaisuja kuten ilmastopoliittisia toimenpiteitä tai ilmastoystävällisiä innovaatioita.

Ennakoitavuus ja kannustavuus kytkeytyvät *kokonaisvaltaisuuden tavoitteen* saavuttamiseen. Minkä tahansa politiikka-alueen kannustavuus edellyttää johdonmukaisuutta ja pitkäjännitteisyyttä. Johdonmukaisuus ilmastopolitiikan tapauksessa tarkoittaa myös erilaisten hillinnän ja sopeutumisen kannalta relevanttien politiikka-alueiden keskinäistä johdonmukaisuutta (koherenssia). Säättämällä laki, joka tekee yhteisen suunnittelun pakolliseksi, voidaan vahvistaa edellytyksiä tuottaa keskenään sopusoinnussa olevia politiikkatoimia. Ison-Britannian kokemusten mukaan ilmastolaki voi kannustaa ja tukea niitä elinkeinoelämän toimijoita, jotka näkevät ilmastomuutoksen mahdollisuutena liiketoiminnan kehittämiseksi (Lockwood, 2013). Ennakoitavuutta ja kannustavuutta voi myös lisätä ilman lakia, mutta se vaatii erikseen tehtäviä päätöksiä sekä rakenteita, jotka ylläpitäisivät vuoropuhelua eri politiikka-alueiden välillä.

### 5.4

## Hyväksyttävyyys

Ilmastolaki on erityisesti joidenkin sidosryhmien, kuten ympäristöjärjestöjen, toimoma ja ajama. Polttava Kysymys – kampanjan ajama malli on kuitenkin enemmän Ison-Britannian ilmastolain kaltainen (sisältäen mm. vuosittaiset päästöbudjetit ja aineellisoikeudelliseen sääntelyyn viittaavia piirteitä) kuin puitelaki. Pelkkä suunnittelulaki saanee osakseen kritiikkiä hampaattomuudesta. Kritiikki heikosta ilmastopolitiikasta kehittyisi kuitenkin todennäköisesti vielä voimakkaammaksi, jos lakia ei säädettäisi lainkaan. Ratkaisun hyväksyttävyyden saavuttaminen näiden sidosryhmien piirissä edellyttäisi määrätietoisia toimenpiteitä ilmastopolitiikan kehittämiseksi.

Lakia ei pidetä kaikissa sidosryhmissä kuten elinkeinoelämän järjestöissä ja keskeisissä ministeriöissä (TEM, MMM) tarpeellisenä. Pääargumentti on ollut, että laki ei tuo lisäarvoa verrattuna nykytilaan ja voi aiheuttaa sekavuutta. Kyse on myös eri ministeriöiden välisestä vallasta sekä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kokemasta mahdollisuudesta vaikuttaa ilmastopolitiikan kehitykseen. Osa elinkeinoelämän edustajista näytti suhtautuvan kriittisesti lakiin erityisesti siksi, että ympäristöministeriö vastasi sen valmistelusta. Myös puitelaki nähtiin mahdollisena puuttumisena

toimintaan, jota tähän asti on säännelty verrattain kevyesti, tai joka on ollut vahvasti yhden ministeriön alaisuudessa.

Mikään sidosryhmä ei kuitenkaan ehdottomasti vastustanut lakia. Kaikissa ryhmissä löytyi niitä, jotka hyväksyisivät lain, edellyttäen, että se aidosti lisää ilmasto-  
politiikan ennakoitavuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Tärkeä ehto hyväksyttävyydelle oli myös se, että laki ei aiheuta päällekkäistä suunnittelua.

Ison-Britannian kokemukset osoittavat, että ilmastolain säätäminen ei välttämättä vähennä sen vastustusta, vaan että vastarinta saattaa jopa lisääntyä ajan myötä. Näin voi tapahtua, vaikka vastustus olisi periaatteellista eikä niinkään käytännön haasteisiin liittyvää. (Lockwood, 2013).

## 5.5

### Läpinäkyvyys ja osallistumismahdollisuudet

Ilmastolaki on omiaan parantamaan avoimuutta ja osallistumismahdollisuuksia nykyisestä. Ilmastopolitiikan valmistelun avoimuuden ja osallistavuuden parantamista on korostettu ja toivottu erityisesti mm. ympäristöjärjestöissä. Nykyinen lainsäädäntö ei estä kehittämästä avoimuutta ja osallistavuutta ilmastopolitiikassa, mutta tämä vaatisi aktiivista kehittämispanosta. Myös ilmastolain säätämisen tapauksessa avoimuuden ja osallistumisen käytännön toteutumiseen tulee kiinnittää lisähuomiota. Sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ohella laki voi lisätä jossain määrin eduskunnan valtaa ilmastopolitiikassa sekä julkista keskustelua ilmastopolitiikasta.

## 6 Arvioinnin yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä luvussa tarkastellaan ehdotetun lain säätämisen vaikutuksia hallituksen esityksen laatimisohjeen mukaisella jaottelulla. Jokaisessa kohdassa todetaan lisäksi lyhyesti miten kehittäminen ilman laki voisi vaikuttaa nykytilaan. Luvun lopussa tehdään havainnoista yhteenveto.

### 6.1

#### Hallituksen esityksen valmisteluohjeiden mukaiset vaikutukset

Puitelakina ilmastolaki vahvistaisi ilmastopolitiikan kehittämisen perustaa, mutta ei sellaisenaan muuttaisi sen sisältöä. Näin ollen sen vaikutukset päästövähennys- ja sopeutumistavoitteiden saavuttamiseen olisivat epäsuoria. Lain pääasialliset vaikutukset liittyisivät Suomen ilmastopoliittisen sitoutumisen osoittamiseen, ilmastopolitiikan selkeyden ja kokonaisvaltaisuuden tavoitteluun, avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien perustason takaamiseen sekä ilmastopolitiikan tietoperustaisuuden lisäämiseen. Lain mukaisten suunnitelmien valmistelu, sisältö ja toimeenpano sekä niihin liittyvät seurannat ja arvioinnit määräisivät pitkälti vaikutusten suuruuden ja merkityksen.

#### Ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Lain säätäminen	Kehittäminen ilman lakia
Epäsuoria vaikutuksia, suunnittelun käytännön toteutus ja suunnitelmien toimeenpano ratkaisevat. <i>Soveltamisalakysymykset ja suunnittelujärjestelmien yhteensovittamisen ratkaisut voivat heijastua myös tavoiteltuihin vaikutuksiin</i>	Epäsuoria vaikutuksia, suunnittelun käytännön toteutus ja suunnitelmien toimeenpano ratkaisevat

Ilmastolaki loisi suunnittelu- ja seurantajärjestelmän, jonka avulla Suomi tavoittelisi vähintään 80 prosentin kasvihuonekaasupäästöleikkausta vuoteen 2050 mennessä. Lain avulla Suomi pyrkisi tekemään osansa kansainvälisestä tavoitteesta rajoittaa ilmaston lämpeneminen kahteen celsiusasteeseen. Laki tähtäisi ympäristövaikutusten saavuttamiseen välillisesti eli ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen suunnittelu- ja seurantaprosessien parantamisen avulla.

Sisällyttämällä pitkän aikavälin tavoite lakiin annettaisiin selkeä viesti ilmastopolitiikan suunnasta ja pitkäjänteisyydestä. Tavoite toimisi samalla kaikkien lain tarkoittamien suunnitelmien yhtenä lähtökohtana ja voisi heijastua myös muihin suunnitelmiin ja strategioihin.

Yleisesti ilmastopolitiikan seurannan parantuminen sekä kansalaisyhteiskunnan, eduskunnan ja ilmastopaneelin roolien vahvistukset lisäisivät todennäköisyyttä sille,

että ilmastolaki vaikuttaisi myönteisesti ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Ilmastolakiin sisältyvä pitkän aikavälin päästövähennystavoite vaikuttaisi samaan suuntaan poliittisen sitoutumisen osoittimena.

Tähän mennessä laaditut energia- ja ilmastopoliittiset strategiat ovat osoittaneet, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteisiin liittyy myönteisiä ympäristö- ja terveysvaikutuksia, mutta myös mahdollisia ristiriitoja eri yhteiskunnallisten tavoitteiden välillä. Ilmastolailla olisi epäsuoria myönteisiä ympäristövaikutuksia myös ilmastopolitiikan ulkopuolella, sillä sen tarkoittamissa suunnitelmissa olisi mahdollista kiinnittää huomiota yhteiskunnallisten tavoitteiden välisiin mahdollisiin ristiriitoihin sekä etsiä niihin ratkaisuja.

Ehdotetun ilmastolain mukaisten suunnitelmien arvioidaan toimivan ilmasto- ja ympäristövaikutusten osalta pääsääntöisesti kuten tähänastiset energia- ja ilmastopolitiikkaan liittyneet eduskunnalle annetut selonteot. Laissa säädetyt määräajat ja menettelyt korostaisivat entisestään ilmastotavoitteiden saavuttamisen tärkeyttä, ja parantaisivat eri ilmasto-, ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten välisten suhteiden selvittämistä ja yhteensovittamista. Ilmastolain edellyttämien suunnitelmien ja nykykäytännön mukaisten energia- ja ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien yhteensovittamisen onnistuminen vaikuttaisi edellytyksiin tunnistaa ja sovittaa yhteen erilaisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Tältä osin lain käytännön toimeenpano määräisi suuren osan vaikutuksista.

### Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lain säätäminen	Kehittäminen ilman lakia
Ilmastokysymyksen <i>painoarvon</i> (symbolinen) nousu toteutuu lain säätämisen seurauksena	Ilmastokysymyksen painoarvon lisääminen vaatisi <i>selvää lisäpanosta</i> , jota ei kuitenkaan ole esitetty.
Lisää <i>varmuutta</i> politiikan <i>avoimuudesta ja osallistavuudesta</i>	Vaatisi avoimuus- ja osallistamiskäytäntöjen <i>koordinoitua kehittämistä</i> , jota ei kuitenkaan ole esitetty.
Korostaa yleisesti <i>tietoperustaisuutta</i> , toimii tiedon tuottajien ja rahoittajien kannustimena	Tietoperustaisuus olisi osoitettava erikseen käynnistämällä erillisiä <i>selvitys- ja tutkimusohjelmia</i>
Mahdollisuus vahvistaa <i>selkeää, kokonaisvaltaista, ennakoitavaa ja kannustavaa</i> politiikkaa, mutta <i>soveltamiskysymysten</i> ja suunnittelujärjestelmien <i>yhteensovittamisen</i> ratkaisut vaikuttavat merkittävästi toimijoiden kokemaan selkeyteen	Olisi mahdollista vahvistaa <i>selkeää, kokonaisvaltaista, ennakoitavaa ja kannustavaa</i> politiikkaa joustavasti, mutta se vaatisi <i>aktiivista panosta ja suunnitelmallisuutta</i>

Ilmastolain yhteiskunnalliset vaikutukset liittyisivät ilmastopolitiikan yhteiskunnalliseen painoarvoon, avoimuuteen ja osallistamiseen, tietoperustan vahvistamiseen sekä suunnittelun kehittämiseen. Kaikilla näillä osa-alueilla on viimeaikaisissa selvityksissä ja asiantuntijalausunnoissa havaittu kehittämistarpeita.

Ilmastolaki lisäisi ilmastopolitiikan yhteiskunnallista näkyvyyttä ja painoarvoa. Laki korostaisi, että ilmastopolitiikka on tärkeää yhteiskunnallista toimintaa. Sen johdonmukainen edistäminen olisi lain osoittamana yhteiskunnallinen perustehtävä, riippumatta poliittisista suhdanteista. Lakiin kirjattu pitkän aikavälin tavoite korostaisi myös tehtävän yleistä merkitystä ja pitkäjänteisyyttä. Tällaista yhteiskunnallista vaikutusta olisi vaikeaa saavuttaa ilman lakia. Ilmastolaki herättäisi todennäköisesti myös kansainvälistä kiinnostusta ja osoittaisi Suomen sitoutumisen ilmastomuut-



toksen määrätietoiseen hillintään. Suomi liittyisi siihen kasvavaan joukkoon eurooppalaisia maita, jotka ovat **säättäneet** ilmastolain.<sup>5</sup>

Vahvistamalla ilmastopolitiikan asemaa ja osoittamalla selkeästi ilmastopolitiikan suuntaa, laki voisi kannustaa kaikkia toimijoita hakemaan entistä aktiivisemmin innovatiivisia ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutusratkaisuja. Tällä voisi olla myönteisiä välillisiä taloudellisia vaikutuksia tarjoamalla uusia mahdollisuuksia kehittää elinkeinotoimintaa.

Laissa olisi perussäännökset valmistelun avoimuudesta ja osallistumismahdollisuuksista. Tällä pyritään siihen, että niin kansalaisilla kuin keskeisillä ilmastoon vaikuttavilla toimijoillakin olisi mahdollisuus esittää näkemyksensä tulevasta ilmastopolitiikasta. Suunnitelmia hyväksyttäessä olisi tiedossa mitä näkemyksiä on esitetty ja miten ne on otettu huomioon, mikä lisäisi suunnitelmien yleistä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Lakisääteinen velvollisuus saattaa ilmastopolitiikan suunnitelmat eduskunnan arvioitavaksi tähtää siihen, että ilmastopolitiikan merkittävillä linjauksilla olisi keskeisen valtioelimen poliittinen tuki.

Kulkeminen kohti ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistavoitteita edellyttää monipuolisen tiedon käyttöä ja tulkintaa ilmastopolitiikan valmistelussa, toimeenpanossa ja arvioinnissa. Ilmastopolitiikassa kaikilla tieteenaloilla sekä käytännön kokemusperäisellä tiedolla on suuri merkitys. Ilmastolailla pyritäisiin parantamaan ilmasto- ja ympäristöä koskevan tiedon tuottamista, jalostamista ja käyttöä. Erityisesti säännökset suunnittelusta ja seurannasta sekä tieteellisestä asiantuntijaelimestä korostaisivat ilmastopolitiikkaa koskevan tieteellisen tiedon monipuolista käyttöä ja loisivat käytölle lakisääteisen perustan. Laki voisi siten myös kannustaa tiedon tuottajia ja rahoittajia osoittamaan voimavaroja ilmastomuutoksen kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Ilmastolaki olisi ennen kaikkea laki valtionhallinnon ilmastopolitiikan suunnittelusta. Laki vahvistaisi valtioneuvoston suunnittelun yleistä perustaa ja parantaisi siten periaatteessa myös ilmastopolitiikan selkeyttä, kokonaisvaltaisuutta ja ennakoitavuutta eri toimijoiden näkökulmasta. Suunnittelun selkeyttämisen ja kokonaisvaltaisuuden kannalta ratkaisevaa on se, missä määrin lain mukaiset suunnitelmat kykenevät käytännössä kattamaan ilmastohaasteen sektorirajat ylittävät suunnittelutarpeet.

Jos lain mukaiset suunnitelmat korvaavat nykykäytännön mukaiset strategiat ja tuovat niihin lisää syvyyttä esimerkiksi monipuolistamalla ilmastopoliittisten toimenpiteiden tarkastelua ja erilaisten skenaarioiden käsittelyä, yhteiskunnalliset toimijat saisivat suunnitelmista nykyistä enemmän tukea ilmastopoliittiseen keskusteluun ja toiminnan kehittämiseen. Jos sen sijaan lain toimeenpanossa epäonnistutaan ja lain mukaiset suunnitelmat muodostuisivat päällekkäisiksi tai kilpaileviksi muiden strategioiden kanssa, lailla voisi olla kielteisiä suunnitteluun liittyviä vaikutuksia.

Mahdolliset ehdotetun lain ja nykykäytännön mukaisen suunnittelun päällekkäisyydet koskisivat ennen kaikkea keskipitkän tähtäyksen suunnittelua, jossa on kehittynyt vahva suunnitteluperinne kansallisten energia- ja ilmastostrategioiden muodossa. Päällekkäisyyden välttämiseen ja tehokkuutta parantavan vuorovaikutuksen lisäämiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota lain toimeenpanossa. Ilmastolain yhteiskunnallinen hyväksyttävyys riippuu myös paljon lain toimeenpanosta ja sen menettelyjen yhteensovittamisesta nykykäytännön mukaisten strategioiden ja suunnitelmien kanssa.

<sup>5</sup> Tanskan hallitus julkaisi 6.2. 2014 tiedotteen, jonka mukaan on saavutettu laaja yhteisymmärrys ilmastolain säätämisestä Tanskalle. Laissa säädettäisiin myös riippumattomasta asiantuntijaneuvostosta, joka arvioisi kustannustehokkaimpia keinoja saavuttaa ilmastotavoitteita. <http://www.kebmin.dk/nyheder/bred-aftale-klimalov-ambitionese-klimalov> [9.2. 2014], myös Irlannissa on laadittu esitys ilmastolaiksi (Climate Change Bill 2013) <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2013/813/b813d.pdf> [25.5. 2014]

## Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja voimavarojen käyttöön

Lain säätäminen	Kehittäminen ilman lakia
<i>Potentiaalisesti lisää selkeyttä toimivalta- ja vastuukysymyksissä, mutta soveltamisalakysymysten ja suunnittelujärjestelmien yhteensovittamisen ratkaisut vaikuttavat merkittävästi lopputulokseen</i>	Ministeriöiden roolien kehittäminen edellyttäisi aktiivista panosta (vrt. taakanjakotyöryhmä)
Lain säätäminen luo eräitä <i>paineita lisätä ilmastopolitiikan valmisteluun käytettäviä voimavaroja</i> , mutta <i>toteutus vaikuttaa merkittävästi todelliseen voimavaratarpeeseen</i>	Kehittäminen mahdollista, mutta edellyttäisi sitoutumista ja konkreettisia suunnitelmia sekä voimavaroja toteuttaa kehitystyötä
EU-politiikan suunnitteluvaihtoehtojen toimeenpanosta <i>helpompi vastata</i> komissiolle ja KV-tasolle	Edellyttäisi tapauskohtaista kehittämistä kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi sekä erillisiä selostuksia komissiolle ja ilmastopoliittisten elimille
<i>Luo painetta suunnata voimavarojen ilmastopolitiikan valmisteluun</i>	Voimavarakehitys avoin

Ilmastolaki koskisi välittömästi vain valtion viranomaisia. Kuntiin ja kuntien viranomaisiin laki vaikuttaisi vain välillisesti lain mukaisten suunnitelmien toimeenpanon kautta. Valtion viranomaisista ilmastolaki vaikuttaisi eniten ministeriöihin suunnittelujärjestelmän kehittämisen ja toteuttamisen kautta, mutta osaksi myös niiden alaisiin keskushallinnon viranomaisiin ja aluehallintoon. Valtion laitoksista muun muassa Ilmatieteen laitoksella, Suomen ympäristökeskuksella, tulevilla Luonnonvarakeskuksella ja Tilastokeskuksella on ilmastomuutoksen seurantaan liittyviä tehtäviä, joita ilmastolaki ei muuttaisi.

Kansainväliset ja EU-tason paineet vahvistaa ilmastopolitiikkaa ja sen vaikuttavuutta tuovat uusia tehtäviä ilmastopolitiikan valmisteluun lakiesityksestä riippumatta. Laki auttaisi Suomea vastaamaan osaan uusista vaatimuksista tarjoamalla puitteet uusien velvoitteiden kansalliselle toteutukselle. Se voisi osaltaan varmistaa, että uudet tehtävät järjestetään tehokkaasti siten, että ne tukevat myös kansallisen ilmastopolitiikan kehittämistä. Tämä edellyttää yksiselitteistä tehtävä- ja vastuunjakoa ministeriöiden välillä. Osa uusista tehtävistä, kuten EU:n vuoden 2020 jälkeiset päästövähennystavoitteet, olisi sellaisinaan sisällytettävissä ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin. Sama koskee vähähiilistä strategiaa. EU asetuksessa 525/2013/EU, edellytetään esimerkiksi, että jäsenvaltioiden ”on raportoitava komissiolle vähähiilistä kehitystä koskevan strategiansa täytäntöönpanovaiheesta” sekä saatettava ”vähähiilistä kehitystä koskevat strategiansa ja niiden mahdolliset päivitykset viipymättä yleisön saataville.”

Ilmastolain säännökset pitkän aikavälin suunnitelmasta ja valmistelun avoimuudesta sekä osallistumismahdollisuuksista täyttäisivät EU:n asetuksen 525/2013/EU muodolliset vaatimukset. Voimavaroja säästyisi, kun EU:lle toimitettavissa toimeenpanoraporteissa voitaisiin lyhyesti viitata lakiin, sen sijaan, että jouduttaisiin laatimaan erilliset kuvaukset suunnittelujärjestelmistä ja osallistumismahdollisuuksista.

Ilmastolain valmistelun aikana toteutetun kyselyn perusteella keskeiset ministeriöt ovat käyttäneet muutamia henkilötyövuosia nykykäytännön mukaisten strategioiden valmisteluun. Kyselyvastausten perusteella lain mukaisten suunnitelmien laatiminen lisäisi joiltakin osin ilmastopolitiikan suunnittelun ja valmistelun voimavaratarpeita. Lisäys ei olisi suuri ilmastopolitiikkaan kuluihin hallintokustannusten kokonaisuudessa, mutta voisi vaikuttaa ministeriöiden töiden järjestämiseen. Voimavaratarpeen lisäys olisi olennaisesti riippuvainen käytännön työn ja vastuiden jakautumisesta ministeriöiden kesken sekä erilaisten valmistelumenettelyiden välille löydettävistä synergioista. Järjestely, jossa vaihdettaisiin nykyisiä vastuuministeriöitä, lisäisi mi-

nisteriöiden arvioiden mukaan voimavaratarvetta selvästi enemmän kuin nykyjärjestelyn kehittäminen.

Ehdotuksessa ilmastolaiksi ainoastaan ympäristöministeriön koordinoitavaksi keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmassa olisi kokonaan uusi ja lisäksi ympäristöministeriön voimavaratarpeita ilmastopolitiikan valmistelussa. Mikäli eri suunnitelmien yhteensovittamisessa onnistutaan hyvin, muiden ministeriöiden voimavaratarpeet eivät kasvaisi olennaisesti. Yhteensovittaminen vaatisi kuitenkin erityistä huomiota lain toimeenpanossa.

## Taloudelliset vaikutukset

Lain säätäminen	Kehittäminen ilman lakia
<i>Pienekkö lain synnyttämä kustannuspaine, joka kattaa osan EU- ja KV-paineesta. Ministeriöiden työjakoratkaisut olennaisia valtiontaloudellisten vaikutusten määräytymisessä.</i>	<i>Valtiontaloudelliset vaikutukset avoimet. Poliitiikan kehittäminen vaatii yleensä resursseja. EU- ja KV velvoitteet voisivat myös synnyttää uutta kasvupainetta, vaikka kansallista pyrkimystä politiikan kehittämiseen ei olisi.</i>
<i>Suunnitelmien sisältö, toimeenpano ja ulkoiset olosuhteet määräävät kansantaloudellisten ja yksityistaloudellisten vaikutusten suunnan ja määrän</i>	<i>Suunnitelmien sisältö, toimeenpano ja ulkoiset olosuhteet määräisivät kansantaloudellisten ja yksityistaloudellisten vaikutusten suunnan ja määrän</i>

Suunnittelua sääntelevän lain valtiontaloudelliset vaikutukset määräytyisivät suunnittelutehtävien vaativuuden ja laajuuden perusteella. Lain valmistelun aikana laadittu kysely sekä muut suunnittelusta kerätyt tiedot viittaavat siihen, että lain mukaisen suunnittelujärjestelmän käynnistäminen ja ylläpitäminen vaatisi nykytilaan verrattuna pienekköjen lisävoimavarojen kohdentamista toimintaan. Kuten edellä on todettu (luku 4.3), työjakokysymykset ja mahdollinen osittain päällekkäinen työ vaikuttaisivat selvästi voimavaratarpeeseen. Laista riippumatta on painetta lisätä voimavaroja ilmastopoliittiseen suunnitteluun ja suunnitelmien toimeenpanoon. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Tanskan laaja-alaiseen sopimukseen ilmastolain valmistelusta sisältyy sitoumus suunnata 12 MDKK (noin 1,6 M euroa) vuosittain ilmastolain toimeenpanoon ja ilmastoneuvoston toiminnan rahoittamiseen.<sup>6</sup>

Ilmastolailla ei olisi välittömiä yksityistaloudellisia tai kansantaloudellisia vaikutuksia. Sen sijaan ilmastopolitiikan suunnitelmien toimeenpanolla voisi olla merkittäviä yksityistaloudellisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia esimerkiksi niissä linjattujen uusien tavoitteiden tai ainesoikeudellisen lainsäädännön myötä, mutta näiden vaikutusten selvittäminen kuuluu kyseisten suunnitelmien vaikutusten arvioinnin piiriin.

Erityiskysymys on ilmastolain mahdolliset dynaamiset talousvaikutukset. Tällä tarkoitetaan sitä, että lain säätäminen voisi vaikuttaa valtionhallinnon ulkopuolella olevien toimijoiden suunnitteluun ja innovaatiotoimintaan. Myönteisiä dynaamisia vaikutuksia voisi syntyä, jos toimijat kokisivat lain viitoittavan tulevaa kehitystä nykyistä selkeämmin, mikä kannustaisi kehittämään uusia ratkaisuja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi tai sopeutumisen edistämiseksi. Ilmastopolitiikan ennakoitavuuden ja kannustavuuden parantamista pidetään yleisesti tärkeänä, ja ilmastolaikiin kohdistuu odotuksia tältä osin varsinkin päästökauppasektorin ulkopuolisten toimialojen osalta. Esimerkiksi Ison-Britannian kokemusten perusteella ilmastolaki voisi tukea niitä elinkeinoelämän toimijoita, jotka näkevät vähähiilisen talouden mahdollisuudet.

Ehdotetun lain suunnittelupainotteisuus ei anna aiheutta odottaa merkittäviä dynaamisia talousvaikutuksia itse laista. Esimerkiksi ehdotettu 80 % päästövähennys

<sup>6</sup> Aftale om Danmarks Klimalov, Klimaråd og nationale klimamålsætninger. [http://www.kebmin.dk/sites/kebmin.dk/files/nyheder-presse/aftale\\_om\\_klimaloven.docx](http://www.kebmin.dk/sites/kebmin.dk/files/nyheder-presse/aftale_om_klimaloven.docx) [9.2. 2014]

vuoteen 2050 mennessä korostaa ilmastonmuutoksen hillinnän merkitystä, mutta pitkän aikajänteen ja vähennyksen kohdentumiseen liittyvän epävarmuuden vuoksi lakiin kirjattu päästövähennystavoite ei yksinään olisi kovin vahva viesti taloudellisille toimijoille. Se vaatii tuekseen konkreettisempia toimia dynaamisten vaikutusten aiheuttamiseksi. Lain mukaisilla suunnitelmilla ja niihin sisältyvillä toimenpiteillä voi siten olla merkittäviä dynaamisia vaikutuksia, mikä korostaa suunnitelmien vaikutustenarvioinnin merkitystä.

## 6.2

### Johtopäätökset

Suomen ilmastopolitiikassa on pystytty toteuttamaan tähän asti asetetut kansainväliset velvoitteet ja EU:n asettamat tavoitteet. Uusimpien kansainvälisen tarkastelujen valossa (IPCC, 2013) ilmastopolitiikan tavoitetason nosto on välttämätöntä, jos nykykehityksen ennakoituja haitallisia vaikutuksia pyritään merkittävästi rajoittamaan. EU:n komission uusi ehdotus asettaa vuoden 2030 tavoitteeksi 40 % vähennyksen verrattuna vuoden 1990 tasoon (COM(2014) 15 final). Mitä vaativimmiksi tavoitteet muuttuvat, sitä suuremmiksi kasvavat vaatimukset politiikan valmistelulle ja johdonmukaisuudelle. Ilmastolaki voi *parantaa politiikan kokonaisvaltaisuutta, ennakoitavuutta, avoimuutta ja tietoperustaisuutta* ja siten luoda uusia edellytyksiä vastata ilmastopolitiikan kasvaviin haasteisiin. Ilmastolaki voi myös lisätä ilmastopolitiikan yhteiskunnallista painoarvoa.

Koska ilmastolaki on puitelaki, se luo vain puitteet kehittämiselle. Lain tarpeen kyseenalaistaminen on ollut lakiehdotusta vastustavien keskeinen argumentti. Aineellisoikeudelliset säädösten kehittäminen sekä voimavarojen kohdentaminen ilmastopolitiikan toimeenpanoon ovatkin ilmastopolitiikan päästövähennys- ja sopeutumistavoitteiden saavuttamisen kannalta erittäin merkittäviä. Voidaan ajatella, että suotuisassa poliittisessa tilanteessa ja ideaalisessa suomalaisessa yhteistyökulttuurissa voitaisiin kehittää aineellisoikeudellisia säädöksiä, ratkaista mahdolliset voimavaraongelmat sekä muut nykyisen politiikan haasteet ilman uutta puitelakia. Ilmastopolitiikka on kuitenkin myös Suomessa latautunut ja erilaisten intressijännitteiden täyttämä kenttä. Valmistelu ja sen ympärillä käyty keskustelu on omalta osaltaan osoittanut, että Suomessa ei ole kansallista konsensusta ilmastohaasteen merkityksestä ja sen vaatimista toimenpiteistä. Ilmastolaki antaisikin *selvän viestin tavoitellusta kehityssuunnasta ja voisi parhaimmillaan vähentää hallinnonalojen välisiä jännitteitä*.

Kansallisen ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuus on ollut yksi lainsäädäntöprosessin keskeisimmistä perusteista: ilmastonäkökulman poikkileikkaavuus on tärkeä ehto paitsi ilmastopolitiikan vaikuttavuudelle myös sen ennustettavuudelle ja kustannustehokkuudelle. Ehdotuksen mukainen ratkaisu, jossa ympäristöministeriölle annettaisiin nykyjärjestelmässä kokonaan työ- ja elinkeinoministeriöllä olleita koordinoitavien tehtävien, tuo uuden ulottuvuuden hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön. Ehdotetussa ratkaisussa kaksi eri ministeriötä olisi koordinoitavasti asioista, jotka liittyvät sekä ilmasto- että energiapolitiikkaan. Koordinointitehtävien yhteensovittaminen on siten ratkaistava sekavuuden välttämiseksi ja ilmastolain toimivuuden varmistamiseksi.

## LÄHTEET

- Auvinen ym. (2012) Aurinkosähkön ja muun uusiutuvan sähkön pientuotannon edistäminen Suomessa. Keskustelupaperi 31.8.2012. Sitra. [http://www.sitra.fi/sites/default/files/u489/sahkon\\_pientuotanto\\_keskustelupaperi\\_2012-9-3.pdf](http://www.sitra.fi/sites/default/files/u489/sahkon_pientuotanto_keskustelupaperi_2012-9-3.pdf)
- Buen, J. (2006) Danish and Norwegian wind industry: The relationship between policy instruments, innovation and diffusion. *Energy Policy* 34(18), 3887–3897. doi:10.1016/j.enpol.2005.09.003
- COM (2013) 216 final: European Commission. An EU Strategy on adaptation to climate change. Brussels, 16.4.2013. [http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/docs/com\\_2013\\_216\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/docs/com_2013_216_en.pdf)
- Direktiivi (2009/28/EY) uusiutuvista energialähteistä olevan energian edistämisestä.
- Edelman, M. (1985) *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press. Urbana and Chicago.
- Ekroos, A. ja Warsta, M. (2012) Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista: Selvitys ympäristöministeriölle 29.5.2012. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=136909&lan=fi>
- Ekroos, A. ym. (2013) Kansallisen ilmastolain kytkemismahdollisuuksista ja soveltamissuhteista muuhun lainsäädäntöön: Selvitys ympäristöministeriölle 13.5.2013. [www.ym.fi/download/noname/%-7B2942A625-146E-4B84-9FBF-A74374A57919%7D/57086](http://www.ym.fi/download/noname/%-7B2942A625-146E-4B84-9FBF-A74374A57919%7D/57086)
- Eurooppa-neuvosto (2009) 29. ja 30. lokakuuta 2009. Puheenjohtajan päätelmät. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FI&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015265%202009%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Ffi%2F09%2FSt15%2Fst15265-re01.fi09.pdf>
- Eurooppa-neuvosto (2011) 4. helmikuuta 2011. Päätelmät. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fin/ec/119177.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fin/ec/119177.pdf)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 406/2009/EY, tehty 23 päivänä huhtikuuta 2009, jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasupäästöjään yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentämissoitumusten täyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:FI:PDF>
- Haug ym. (2010) Navigating the dilemmas of climate policy in Europe: evidence from policy evaluation studies. *Climatic Change* 101, 427–445.
- Hildén, M. ym. (2002) Evaluation of environmental policy instruments. A case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. Finnish Environment Institute, Monographs of the Boreal Environment Research, 21/2002. <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electro/mb21/mb21.htm>
- Hill, K. (2009) The UK Climate Change Act 2008 – Lessons for National Climate Laws. Client Earth, London and Brussels.
- Howarth, N. A. A. ja Foxall, A. (2010) The Veil of Kyoto and the politics of greenhouse gas mitigation in Australia. *Political Geography* 29(3), 167–176. doi:10.1016/j.polgeo.2010.03.001
- Ilmastopaneeli (4.12.2013): Ilmastopaneelin verkkosivut. <http://www.ilmastopaneeli.fi/> [4.12. 2013]
- IPCC (2013) Climate Change 2013. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policy-makers [http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGI\\_AR5\\_SPM\\_brochure.pdf](http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGI_AR5_SPM_brochure.pdf)
- Kautto, P. ym. (2007) EuP –direktiivin ympäristö- ja energiavaikutukset. KTM Julkaisuja 24/2007.
- Kerkkänen, A. (2010) Ilmastomuutoksen hallinnan politiikka. Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa (The politics of climate change governance. Reception of the international concern over climate change in Finland) Tampere University Press. Tampere.
- Kivimaa P. ja Mickwitz, P. (2009) Making the Climate Count. Climate Policy Integration and Coherence in Finland. *The Finnish Environment* 3/2009. Finnish Environment Institute. Helsinki.
- KK 128/2008 vp — Annika Lapintie /vas KIRJALLINEN KYSYMYS 128/2008 vp. Ilmastolain säätäminen
- KK 620/2008 vp — Raija Vahasalo /kok KIRJALLINEN KYSYMYS 620/2008 vp. Ilmastolain valmisteluun ryhtyminen
- KK 224/2009 vp — Eero Heinäluoma /sd ym. KIRJALLINEN KYSYMYS 224/2009 vp. Ilmastolain säätäminen
- KK 1020/2010 vp — Pertti Salolainen /kok KIRJALLINEN KYSYMYS 1020/2010 vp. Ilmastolain taustaselvitykset
- Kokko, K. ym. (2012a) Lausunto ilmastolain säätämismahdollisuuksia koskevasta esiselvityksestä. 25.9.2012. Suomen ilmastopaneeli. [http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset\\_lausunnot/lausunto\\_ilmastolain\\_saatamismahdollisuuksia\\_koskevasta\\_esiselvityksesta.pdf](http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset_lausunnot/lausunto_ilmastolain_saatamismahdollisuuksia_koskevasta_esiselvityksesta.pdf)
- Kokko, K. ym. (2012b) Arviointi ilmastolain vaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli. [http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset\\_lausunnot/Ilmastopaneelin%20raportti%20ilmastolaista%202012.pdf](http://www.ilmastopaneeli.fi/uploads/selvitykset_lausunnot/Ilmastopaneelin%20raportti%20ilmastolaista%202012.pdf)
- Komission päätös (2013/162/EU) jäsenvaltioiden vuosittaisten päästökiintiöiden määrittämisestä kaudeksi 2013–2020 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 406/2009/EY mukaisesti.
- Krupa, J. ja Jones, C. (2013) Black Swan Theory: Applications to energy market histories and technologies. *Energy Strategy Reviews* 1(4), 286–290. doi:10.1016/j.esr.2013.02.004
- KTM (2001): Kansallinen ilmastostrategia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja. VNS 1/2001 vp. [http://ktm.elinar.fi/ktm\\_jur/ktmjur.nsf/All/58DF3F554AE83273C2256A1C00240943](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/58DF3F554AE83273C2256A1C00240943)
- KTM (2005): Kansallinen energia- ja ilmastostrategia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005.

- Laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1981/19810494>
- Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200>
- Lockwood, M. (2013) The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act. *Global Environmental Change* 23(5), 1339–1348. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001076>
- London, J. ym. (2013) Racing climate change: Collaboration and conflict in California's global climate change policy arena. *Global Environmental Change* 23(4), 791–799. doi:10.1016/j.gloenvcha.2013.03.001
- Lund, P.D. (2011) Boosting new renewable technologies towards grid parity – Economic and policy aspects. *Renewable Energy* 36(11), 2776–2784. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0960148111001972>
- LVM (2009): Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ilmastopoliittinen ohjelma 2009–2020. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 2/2009. [http://www.lvm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=440554&name=DLFE-8040.pdf&title=Ohjelmia%20ja%20strategioita%202-2009](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=440554&name=DLFE-8040.pdf&title=Ohjelmia%20ja%20strategioita%202-2009)
- Lyytimäki, J. (2011) Mainstreaming climate policy: the role of media coverage in Finland. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 16(6), 649–661. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11027-011-9286-x#>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- McGregor ym. (2010) The Committee on Climate Change: a policy analysis. Discussion Papers in Economics No. 10-31. University of Strathclyde. [http://www.strath.ac.uk/media/departments/economics/researchdiscussionpapers/10-31\\_FINAL.pdf](http://www.strath.ac.uk/media/departments/economics/researchdiscussionpapers/10-31_FINAL.pdf)
- Macrory, R. (2013) The UK Climate Change Act 2008. Esitys National Climate Change Legislation and Policy - seminaarissa 31.5.2013.
- MMM (2005): Marttila, V. ym. (2005) Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia. MMM:n julkaisuja 1/2005. [http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/5entWjJli/MMMjulkaisu2005\\_1.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/5entWjJli/MMMjulkaisu2005_1.pdf)
- MMM (2009): Ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumisstrategian toimeenpanon arviointi 2009. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 4/2009. [http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/2009/5IEsjXWoU/Sopeutumisstrategian\\_toimeenpano.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/2009/5IEsjXWoU/Sopeutumisstrategian_toimeenpano.pdf)
- MMM (2010): Kansallinen metsäohjelma 2015. Metsäalasta biotalouden vastuullinen edelläkävijä. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Maa- ja metsätalousministeriö. [http://www.mmm.fi/attachments/metsat/kmo/5ywLDJ2Uy/Kansallinen\\_metsaohjelma\\_2015\\_Valtioneuvoston\\_periaatepaatos\\_16.12.2010.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/metsat/kmo/5ywLDJ2Uy/Kansallinen_metsaohjelma_2015_Valtioneuvoston_periaatepaatos_16.12.2010.pdf)
- MMM (4.12.2013): Maa- ja metsätalousministeriön verkkosivut. [http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/ilmastonmuutos\\_energia/ilmanstonmuutos\\_sopeutuminen.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/ilmastonmuutos_energia/ilmanstonmuutos_sopeutuminen.html) [4.12. 2013]
- MMD (280/2004/EC): Decision 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/128044\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/128044_en.htm)
- MMR, (525/2013): Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0013:0040:EN:PDF>
- Mickwitz ym. (2008) Ilmastopoliitiikan valtavirtaistaminen ja politiikkakoherenssi. Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2008. <http://vnk.fi/julkaisukansio/2008/j06-ilmastopoliitiikan-valtavirtaistaminen/pdf/fi.pdf>
- Määttä, T. ym. (2012) Oikeudellinen arviointi ”Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista” – selvityksestä. 4.9.2012. Itä-Suomen yliopisto. Oikeustieteiden laitos.
- Owen, J.M. ja Rogers, P.J. (1999) Program Evaluation – Forms and Approaches. International ed. Sage Publications. London.
- Perälä, P. ja Hildén, M. (2013) Ilmastopoliittikkaan liittyvät raportoinnit ja raportointivelvoitteet. 22.3.2013. Taustamuistio Ilmastolakityöryhmän käyttöön.
- Pukarinen, M. ja Meller, L. (toim. 2012) Polttava Kysymys – kampanjakoalition esitys ilmastolaiksi eduskunnalle. [http://www.polttavakysymys.fi/cache/1e1f6d84c2054faf6d811e198597fa4713afb59fb59/polttava\\_kysymys\\_esitys\\_ilmastolaiksi\\_eduskunnalle.pdf](http://www.polttavakysymys.fi/cache/1e1f6d84c2054faf6d811e198597fa4713afb59fb59/polttava_kysymys_esitys_ilmastolaiksi_eduskunnalle.pdf)
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>
- Päästökauppadirektiivi (2003/87/EY)
- Päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muuttaminen (2009/29/EY)
- Raivio ym. (2013) Ilmastopaneelin toiminnan arviointi. Loppuraportti. Ympäristöministeriön raportteja 30/2013. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42136/YMra\\_30\\_2013.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42136/YMra_30_2013.pdf?sequence=1)
- Rayner, S. (2010) Trust and the transformation of energy systems. *Energy Policy* 38(6), 2617–2623. doi:10.1016/j.enpol.2009.05.035
- Rogge, K. S. ym. (2011) The innovation impact of the EU Emission Trading System — Findings of company case studies in the German power sector. *Ecological Economics* 70(3), 513–523. doi:10.1016/j.ecolecon.2010.09.032

- Ruostetsaari, I. (2010) Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiemarkkinoilla. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Seppälä ym. (2009) Suomen kansantalouden materiaaliavirtojen ympäristövaikutusten arviointi EN-VIMAT-mallilla. Suomen ympäristö 20/2009. Suomen ympäristökeskus. Helsinki. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38010/SY20\\_2009\\_Suomen\\_kansantalouden\\_materiaaliavirtojen.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38010/SY20_2009_Suomen_kansantalouden_materiaaliavirtojen.pdf?sequence=1)
- Siklos, P. L. ja Weymark, D. N. (2009) Has Inflation Targeting Improved Monetary Policy? Evaluating Policy Effectiveness in Australia, Canada, and New Zealand. Vanderbilt University Department of Economics Working Paper No. 0906. Vanderbilt University Department of Economics. <http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0906.html>
- Similä, J. ja Hildén, M. (2003) Yhdennetty ympäristölupa – ympäristönsuojelulakiuudistuksen vaikutukset. Ympäristöjuridiikka 24(1), 4-26.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 12.12.2013: Kasvihuonekaasut [verkkójulkaisu]. ISSN=1797-6049. 2012. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 9.1.2014].
- Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/khki/2012/khki\\_2012\\_2013-12-12\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/khki/2012/khki_2012_2013-12-12_tie_001_fi.html)
- Swart, R. ja Raes, F. (2011) Making integration of adaptation and mitigation work: mainstreaming into sustainable development policies? Climate Policy 2007 7(4) Published online 15.7.2011 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14693062.2007.9685657#>. UqBDRniDl8F
- TEM (2008): Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008.
- TEM (2013): Kansallinen ilmasto- ja energiastrategia: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20. päivänä maaliskuuta 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Energia ja ilmasto 8/2013. [http://www.tem.fi/files/36730/Energia\\_ja\\_ilmastostrategia\\_2013\\_SUOMENKIELINEN.pdf](http://www.tem.fi/files/36730/Energia_ja_ilmastostrategia_2013_SUOMENKIELINEN.pdf)
- TEM (4.12.2013): Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivut. [https://www.tem.fi/ajankohtaista/vireilla/strategiset\\_ohjelmat\\_ja\\_karkihankkeet/energia\\_ja\\_ilmastotiekartta\\_2050](https://www.tem.fi/ajankohtaista/vireilla/strategiset_ohjelmat_ja_karkihankkeet/energia_ja_ilmastotiekartta_2050) [4.12. 2013]
- Teräväinen, T. (2012) The politics of energy technologies. Debating climate change, energy policy and technology in Finland, the United Kingdom, and France. Into Kustannus. Riga.
- Tompkins, E. L. ja Neil Adger, W. (2005) Defining response capacity to enhance climate change policy. Environmental Science & Policy 8(6), 562–571. doi:10.1016/j.envsci.2005.06.012
- Tuori, K. (2012) Lausunto Ekroosin ja Warstan selvitykseen ”Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksia”.
- UNFCCC (1992) United Nations Framework Convention on Climate Change
- UNFCCC (1998) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change
- Utter, R. (2008) Selvitys Ison-Britannian ilmastolakiehdotuksesta ja alustava arvio vastaavan sääntelyn soveltuvuudesta Suomen oikeusjärjestelmään - Selvitys Vanhasen II hallituksen tulevaisuusselontekoa varten. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2008. <http://vnk.fi/julkaisukansio/2008/j16-selvitys-ison-britannian-ilmastolakiehdotuksesta/pdf/fi.pdf>
- Valtioneuvoston periaatepäätös 30.1.2003. Ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestäminen valtionhallinnossa.
- VNK (2009): Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009. [http://vnk.fi/julkaisukansio/2009/j28-ilmasto-selonteko-j29-klimat-framtidsredogorelse-j30-climate\\_/pdf/fi.pdf](http://vnk.fi/julkaisukansio/2009/j28-ilmasto-selonteko-j29-klimat-framtidsredogorelse-j30-climate_/pdf/fi.pdf)
- Valtiovarainministeriö (2013): Valtiovarainministeriön verkkosivut. [https://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/0109\\_keskushallinnon\\_uudistus/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0109_keskushallinnon_uudistus/index.jsp)
- Vedung, E. (1997) Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick, NJ.
- VTV (2011): Tulokellisuustarkastuskertomus 235/2011: Ilmastomuutoksen hillintä: Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 16/2011. [http://www.e-julkaisu.fi/vtv/ilmastonmuutoksen\\_hillinta/](http://www.e-julkaisu.fi/vtv/ilmastonmuutoksen_hillinta/)
- Wang, Z. ym. (2012) China's wind power industry: Policy support, technological achievements, and emerging challenges. Energy Policy 51, 80–88. doi:10.1016/j.enpol.2012.06.067
- Ydinenergialaki (990/1987) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1987/19870990>
- YM (2012): Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelman uudistus 2012. Vähemmästä viisaammiin. Ympäristöministeriö. [www.ym.fi/download/noname/%7B8B5DC698-70AE-4547-83E1-7F5D49F-8F205%7D/30375](http://www.ym.fi/download/noname/%7B8B5DC698-70AE-4547-83E1-7F5D49F-8F205%7D/30375)
- Ympäristöministeriö (2013) Suomen vuosittaiset päästökiintiöt vuosille 2013-2020 vahvistettiin komissiossa. Ympäristöministeriön tiedotteita. <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=380398>
- YM (8.2.2013): Energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmän linjaus ilmastolain valmistelusta.
- YMr18/2010: Ympäristöministeriön tulevaisuuskausa: Yhdessä kestävään tulevaisuuteen. Ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö. Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa. <http://www.ym.fi/download/noname/%7B8352E824-3CF0-419A-BD04-F8604E87D0A2%7D/32023>
- Zeegers, N. ym. (toim. 2005). Social and Symbolic Effects of Legislation Under the Rule of Law. Studies in Political Science 23 Edwin Mellen Press.



## I. Haastateltaville jaetut taustatiedot arvioitavista vaihtoehtoista

Ministeriöiden välinen virkamiestyöryhmä valmistelee ympäristöministeriön johdolla ilmastolakia. Laki kattaisi sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen. Työryhmän työtä ohjaava energia- ja ilmastopolitiikan ministerityöryhmä tulee tekemään lakiehdotuksen keskeiset linjaukset. Hallituksen esityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2014 alussa.

Lain valmistelun tueksi toteutetaan arviointi sen vaikutuksista. Arvioitavia vaihtoehtoja on kaksi, jotka kuvataan jäljempänä. Arvioinnin tulokset otetaan huomioon lopullista ehdotusta laadittaessa.

Hallitusohjelman mukaisesti lain valmistelun lähtökohtana on, että ilmastolain soveltamisalaan kuuluisivat päästökauppasektorin ulkopuoliset päästöt. Lain on tarkoitus olla tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisälly eri hallinnonalojen (kuten liikenne, maatalous, asuminen ja rakentaminen) aineellista lainsäädäntöä.

Lailla vahvistettaisiin ilmastopolitiikan ennakoitavuutta ja suunnitelmallisuutta sekä eduskunnan osallistumista ilmastopolitiikan sisältöön ja sen toteutumisen seurantaan.

### Nykyjärjestelmä (0-vaihtoehto)

Tässä vaihtoehdossa uutta lakia ei säädettäisi. Ilmastopolitiikan suunnittelu tapahtuisi nykyisten suunnittelujärjestelmien kautta. Tärkeimpiä suunnitelmia ovat:

- TEM:n (aiemmin KTM:n) koordinoimat ja ministeriöiden (TEM, YM, MMM, VM, LVM, VNK jne.) yhteisesti valmistelemat ilmasto- ja energiastrategiat, joita on tähän mennessä laadittu neljä. Ne on julkaistu vuosina 2001, 2005, 2008 ja 2013 ja annettu eduskunnalle selontekoina. Niiden aikaperspektiivi on ollut noin 10 - 15 vuotta.
- Vuonna 2009 valtioneuvosto antoi eduskunnalle vuoteen 2050 tähtäävän tulevaisuusselonteon ilmasto- ja energiapolitiikasta. Kesäkuussa 2013 asetettiin parlamentaarinen komitea valmistelemaan energia- ja ilmastotiekarttaa 2050. Tiekartassa on tarkoitus arvioida keinot ja kustannukset vähähiilisen yhteiskunnan rakentamiseksi ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi 80 - 95 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä.

Edellä mainituissa asiakirjoissa käsitellään sekä päästökauppa- ja ei-päästökauppasektoreita. Lisäksi niissä tarkastellaan energia-asioita muutoinkin kuin ilmastonäkökulmasta.

- Kansallinen ilmastomuutoksen sopeutumisstrategia valmistui vuonna 2005 ja sitä päivitetään parhaillaan.

Lisäksi hallituksen vuosikertomuksissa on ollut lyhyt ilmastopolitiikan katsaus, johon on sisältynyt päästökehityksen tarkastelu. Myös eri ministeriöillä ja hallinnonaloilla on ollut omia ilmastopolitiikkaan liittyviä suunnitelmia ja raportointijärjestelmiä.

### Arvioitavana oleva ilmastolakiehdotus

Tarkoituksena on, että ilmastolaki yhdessä energia- ja ilmastostrategioiden kanssa loisi hallitukselle nykyistä systemaattisemman kehikon ja prosessin arvioida ilmastopolitiikan riittävyttä sekä suunnitella päästökauppaan kuulumattomilla sektoreilla ja sopeutumisessa tarvittavia toimia. Ilmastolain mukaisiin suunnitelmiin sisällytettävät kansalliset politiikkatoimet koskisivat

- ei-päästökauppasektorin toimenpiteitä, joilla vähennetään liikenteen, maatalouden ja muun maankäytön muuttamisen, asumisen sekä rakentamisen aiheuttamia päästöjä; ja
- sopeutumistoimenpiteitä eri sektoreilla.

Ajatuksena on, että ilmastolain mukaisessa suunnittelujärjestelmässä voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää tai käyttää nykyjärjestelmän mukaisia suunnitteluvälineitä.



Ilmastolain velvoitteet kohdistuisivat valtionhallintoon. Ilmastolaki itsessään ei asettaisi velvoitteita valtionhallinnon ulkopuolelle esimerkiksi yksityisille toimijoille. Ilmastolaki ei kiristäisi jo päätettyjä päästötavoitteita. Lakiin sisältyvät tavoitteet olisivat samat kuin ne, joihin Suomi on jo sitoutunut. Ilmastolain tarkoituksena olisi olla hallituksen ja eduskunnan työkalu näiden tavoitteiden saavuttamiseksi mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Valmisteilla olevan ilmastolakiluonnoksen sisältöluonnos on tällä hetkellä seuraava ja toimii pohjana arvioinnin aloittamiselle:

- 1) Lain tavoitteena on luoda suunnittelujärjestelmä, jonka perusteella suunniteltavilla toimilla yhdessä päästökaupan kanssa vähennetään kasvihuonekaasujen päästöjä ilmakehään vuoteen 2050 mennessä vähintään 80 prosentilla verrattuna vuoteen 1990.
- 2) Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma:
  - Valtioneuvosto hyväksyy ja antaa selontekona eduskunnalle. Suunnitelma tehdään säännöllisesti esimerkiksi kymmenen vuoden välein tai joka toinen vaalikausi.
  - Sisältää ehdotukset toimista, joilla saavutetaan 80 % vähennystavoite ja sopeudutaan ilmastomuutokseen.
  - Sisältää myös skenaariot vuoteen 2050 ja arvion kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysteknologian kehitysnäkymistä.
- 3) Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma:
  - Valtioneuvosto hyväksyy ja antaa selontekona eduskunnalle kerran vaalikaudessa
  - Sisältää ehdotukset toimista, joilla kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään päästökaupan ulkopuolisella sektorilla[ ja miten ilmastomuutoksen sopeudutaan]
  - Sisältää myös arviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä, politiikkatoimien vaikutuksista [ja sopeutumistoimista].
- 4) Vuosittainen kertomus:
  - Valtioneuvosto antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman toteutumisesta ja mahdollisesti sen saavuttamiseksi tarvittavista korjaavista toimista. Tämä kertomus voi olla osa valtioneuvoston yleistä vuosikertomusta.

Lisäksi lakiin sisältyisi määräyksiä seurannasta, ilmastopaneelin roolista ja viranomaisten tehtävistä.

Lain säätämisen jälkeinen tilanne eroaisi nykytilanteesta seuraavissa suhteissa:

- vähintään 80 %:n päästövähennystavoite olisi sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön
- Ilmastopoliittisista suunnitelmista ja niiden uudelleentarkastelun määräajoista säädettäisiin laissa.
- Laissa säädettäisiin ilmastopoliittisten suunnitelmien minimivaatimuksista, mukaan lukien politiikkatoimien arvioinnista.
- Laissa säädettäisiin ilmastopoliittisen suunnittelun menettelyistä, ml. valmistelun avoimuudesta ja eri tahojen osallistumisesta valmisteluun.
- Tieteellisestä asiantuntijaelimestä (ilmastopaneelistä) säädettäisiin lailla.

## 2. Teemahaastattelujen runko

1. Ilmastolakiluonnos kokonaisuudessaan ja sen merkitys suomalaisessa ja eurooppalaisessa ilmastopolitiikassa (ml. ilmastopolitiikan kokonaisvaltaisuus, painoarvo, ennakoitavuus ja kustannustehokkuus)
2. Ilmastolakiluonnokseen kuuluvat suunnittelu- ja seurantatyökalut, niiden toteutusvaihtoehdot ja vaikutukset (Suunnittelu- ja seurantatyökaluja ovat: 1) pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma (v. 2050 asti), 2) keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, 3) vuosittainen kertomus)
3. Rinnastukset (muilla politiikan alueilla) käytössä oleviin suunnittelu- ja seurantaa ohjaaviin lainsäädännöllisiin työkaluihin
4. Tieteellisen asiantuntijaelimen (ilmastopaneelin) rooli ja toimintaedellytykset
5. Vaikutukset ilmastopolitiikan informaatioperustaan yleisesti
6. Ilmastopolitiikan avoimuus, julkisuus ja eri tahojen osallistumismahdollisuudet
7. Ilmastolain heijastusvaikutukset ilmastopolitiikkaan liittyvään hallinnon kehitystoimintaan ja yksityiseen innovaatiotoimintaan
8. Muut suomalaisessa ilmastolakikeskustelussa esiin nousseet kysymykset
9. Ilmastolain muut vaikutukset
10. Haastattelun pääkohtien yhteenveto ja haastateltavien itse nostamat teemat

## 3. Kysely ilmastolain voimavaratarpeista

Ilmastolain vaikutusten arviointia varten on tehtävä oletuksia lain käytännön toteutuksesta. Kysely etenee tämän vuoksi seuraavasti:

1) Kustakin kysyttävästä teemasta on aluksi viittaus lakiluonnoksen vastaavaan pykälään siinä muodossa kuin pykäläluonnos tällä hetkellä on (14.10.2013 versio). Lainvalmistelun edetessä muotoilut voivat muuttua.

2) Kyselyssä pyydetään arvioimaan toteutustavan vaikutuksia edustamasi hallinnonalan voimavarojen käyttöön sillä oletuksella, että edustamasi taho ei ole koordinaatiovastuussa. Tämän jälkeen voit relevanteissa tapauksissa arvioida, paljonko voimavaroja tarvitaan siinä tapauksessa, että edustamasi taho koordinoi työtä.

### 1. Kerro aluksi organisaatiosi.

500 merkkiä jäljellä

### Pitkän aikavälin suunnitelman voimavaratarpeet

Alla on ao. pykälän tuorein luonnos.

#### 6 § Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma

*Valtioneuvosto hyväksyy vähintään kerran kymmenessä vuodessa pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman päästökauppasektorin sekä päästökaupan ulkopuolisen sektorin keskeisistä toimista, joilla saavutetaan 5 §:n 2 momentissa mainitut pitkän aikavälin päästövähennys- ja ilmastomuutoksen hillintätavoitteet ja varaudutaan / sopeudutaan ilmastomuutokseen.*

*Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma sisältää myös:*

- 1) edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kasvihuonekaasujen vähennystavoitteeseen perustuvat kasvihuonekaasujen päästökehitysarviot vuoteen 2050 sekä keskeiset sektorikohtaiset vaihtoehtoiset polut pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi;
- 2) kuvauksen ilmastopolitiikan kansainvälisestä ja eurooppalaisesta toimintaympäristöstä ja sen kehitysnäkymistä pitkällä aikavälillä;
- 3) arvion kasvihuonekaasujen päästöjen vähennysmenetelmien kehitysnäkymistä Suomen näkökulmasta;
- 4) muut suunnitelman kannalta keskeiset seikat.

Arvioinnin pohjaoletukset ovat seuraavat:

Kukin ministeriö vastaa pitkän aikavälin suunnitelman valmistelusta omalla hallinnonalallaan ja yksi nimetty ministeriö vastaa koordinoinnista ja suunnitelman kokoamisesta. Koordinaatiovastuu on vielä avoin.

**2. Arvioi, miten ilmastolain pitkän aikavälin suunnitelman valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä suunnitelman kokoamisesta.**

Merkittävä vähennys (>20 %)  
Kohtalainen vähennys (10-20 %)  
Vähäinen vähennys (<10 %)  
Ei muutosta nykytilaan  
Vähäinen lisäys (<10 %)  
Kohtalainen lisäys (10-20 %)  
Merkittävä lisäys (>20 %)  
En osaa sanoa

**3. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/suunnitelma, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

Tilaustyön muutos (€/suunnitelma, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

**4. Perustele arviosi.**

3000 merkkiä jäljellä

**5. Mikäli relevanttia, arvioi, miten pitkän aikavälin suunnitelman laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.**

Ei muutosta nykytilaan  
Vähäinen lisäys (<10 %)  
Kohtalainen lisäys (10-20 %)  
Merkittävä lisäys (>20 %)  
En osaa sanoa

**6. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/suunnitelma)

Tilaustyön muutos (€/suunnitelma)

## 7. Perustele arviosi.

3000 merkkiä jäljellä

### Sopeutumissuunnitelman voimavaratarpeet

Alla on ao. pykälän tuorein luonnos.

#### **6 a § Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumissuunnitelma**

*Valtioneuvosto hyväksyy ilmastomuutoksen kansallisen sopeutumissuunnitelman vähintään kerran kymmenessä vuodessa.*

*Sopeutumissuunnitelma sisältää riski- ja haavoittuvuustarkastelun sekä tarpeen mukaan hallinnonaloittain erilliset sopeutumista ja varautumista koskevat toimintaohjelmat.*

Arvioinnin pohjaoletukset ovat seuraavat:

Kukin ministeriö vastaa sopeutumissuunnitelman valmistelusta omalla hallinnonalallaan ja yksi nimetty ministeriö vastaa koordinoinnista ja suunnitelman kokoamisesta. Koordinaatiovastuu on vielä avoin.

#### **8. Arvioi, miten ilmastolain kansallisen sopeutumissuunnitelman valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä suunnitelman kokoamisesta.**

Merkittävä vähennys (>20 %)

Kohtalainen vähennys (10-20 %)

Vähäinen vähennys (<10 %)

Ei muutosta nykytilaan

Vähäinen lisäys (<10 %)

Kohtalainen lisäys (10-20 %)

Merkittävä lisäys (>20 %)

En osaa sanoa

#### **9. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/suunnitelma, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

Tilaustyön muutos (€/suunnitelma, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

## 10. Perustele arviosi.

3000 merkkiä jäljellä

#### **11. Mikäli relevanttia, arvioi, miten kansallisen sopeutumissuunnitelman laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.**

Ei muutosta nykytilaan

Vähäinen lisäys (<10 %)

Kohtalainen lisäys (10-20 %)

Merkittävä lisäys (>20 %)

En osaa sanoa

**12. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/suunnitelma)

Tilaustyön muutos (€/suunnitelma)

**13. Perustele arviosi.**

3000 merkkiä jäljellä

## **Ilmastopolitiikan suunnitelman (keskipitkä tähtäin) voimavaratarpeen**

Alla on ao. pykälän tuorein luonnos.

### **7 § Ilmastopolitiikan suunnitelma**

*Valtioneuvosto hyväksyy kerran vaalikaudessa ilmastopolitiikan suunnitelman. Suunnitelmaan sisältyy toimienpideohjelma, jossa esitetään, millä toimilla ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasujen päästöjä vähennetään [ja ilmastonmuutosta hillitään] päästökaupan ulkopuolisella sektorilla sekä päästökehitysarviot kasvihuonekaasujen päästöjen kehityksestä ja politiikkatoimien vaikutuksista.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitetussa ilmastotoimienpideohjelmassa esitetään seuraavat asiat:*

- 1) Suomen kansainvälisistä ja Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat sitoumukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi;*
- 2) käytössä olevat päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin kohdistuvat politiikkatoimet ja arvio niiden vaikuttavuudesta;*
- 3) uudet tarvittavat politiikkatoimet ja arvio niiden vaikuttavuudesta päästökaupan ulkopuolisella sektorilla;*
- 4) uusien politiikkatoimien perusteella arvioitu päästökehitys suunnitelman hyväksymistä seuraavien 10–20 vuoden kuluessa päästökaupan ulkopuolisella sektorilla;*
- 5) muut tarpeelliseksi katsotut seikat.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitetussa päästökehitysarvioissa esitetään seuraavia asiat:*

- 1) Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen kehitys vuodesta 1990, mukaan lukien maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätaloussektorin vaikutus;*
- 2) päästökaupasektorin ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästökehitys vuodesta 2005;*
- 3) arvio kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen ja erikseen päästökaupan ulkopuolisen sektorin päästöjen kehityksestä seuraavien 10–20 vuoden päähän nykyisillä politiikkatoimilla;*
- 4) muut tarpeelliseksi katsotut seikat.*

Arvioinnin pohjoletukset ovat seuraavat:

Tehtävän toteutustapa: Kukin ministeriö vastaa ilmastopolitiikan suunnitelman valmistelusta omalla hallinnonalallaan ja yksi nimetty ministeriö vastaa koordinoinnista ja suunnitelman kokoamisesta. Koordinaatiovastuu on vielä avoin.

**14. Arvioi, miten ilmastolain ilmastopolitiikan suunnitelman valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä suunnitelman kokoamisesta.**

Merkittävä vähennys (>20 %)  
Kohtalainen vähennys (10-20 %)  
Vähäinen vähennys (<10 %)  
Ei muutosta nykytilaan  
Vähäinen lisäys (<10 %)  
Kohtalainen lisäys (10-20 %)  
Merkittävä lisäys (>20 %)  
En osaa sanoa

**15. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/suunnitelma, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

Tilaustyön muutos (€/suunnitelma, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

**16. Perustele arviosi.**

3000 merkkiä jäljellä

**17. Mikäli relevanttia, arvioi, miten ilmastopolitiikan suunnitelman laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.**

Ei muutosta nykytilaan  
Vähäinen lisäys (<10 %)  
Kohtalainen lisäys (10-20 %)  
Merkittävä lisäys (>20 %)  
En osaa sanoa

**18. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/suunnitelma)

Tilaustyön muutos (€/suunnitelma)

**19. Perustele arviosi.**

3000 merkkiä jäljellä

## **Ilmastovuosikertomuksen voimavaratarpeet**

Alla on ao. pykälän tuorein luonnos.

### **11 § Ilmastovuosikertomus**

*Valtioneuvosto toimittaa kalenterivuositain eduskunnalle tiedot päästökehityksestä sekä 7 §:ssä tarkoitettuun ilmastopolitiikan suunnitelmaan sisältyvien päästövähennystavoitteiden toteutumisesta ja niiden saavuttamisen edellyttämistä 10 §:n 1 momentissa tarkoitetuista lisätoimista (ilmastovuosikertomus).*

*Valtioneuvoston toimittaa osana ilmastovuosikertomusta edellä 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuja politiikkatoimia / tarkoitettujen politiikkatoimien toteutumista koskevat tiedot eduskunnalle joka toinen vuosi.*

*Ilmastovuosikertomukseen tulee sisällyttää vähintään kerran vaalikaudessa tarvittavassa laajuudessa arvio 6 a §:ssä tarkoitettuun sopeutussuunnitelmaan sisältyvien sopeutumistoimien riittävydestä ja tehokkuudesta sekä tarvittaessa selostus suunniteltujen sopeutumistoimien toteutumisesta sektorikohtaisesti/hallinnonalakohtaisesti.*

Arvioinnin pohjaoletukset ovat seuraavat:

Tehtävän toteutustapa: Ilmastovuosikertomus vastaa osittain valtioneuvoston vuosittaisessa selonteossa ollutta ilmastopoliittista osuutta, mutta se olisi nykyistä hieman yksityiskohtaisempi ja sisältäisi korjaavat toimenpiteet. Kukin ministeriö vastaa valmistelusta omalla hallinnonalallaan ja yksi nimetty ministeriö vastaa koordinoinnista ja vuosikertomuksen kokoamisesta. Koordinaatiovastuu on vielä avoin.

**20. Arvioi, miten ilmastolain ilmastovuosikertomuksen valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä vuosikertomuksen kokoamisesta.**

Merkittävä vähennys (>20 %)

Kohtalainen vähennys (10-20 %)

Vähäinen vähennys (<10 %)

Ei muutosta nykytilaan

Vähäinen lisäys (<10 %)

Kohtalainen lisäys (10-20 %)

Merkittävä lisäys (>20 %)

En osaa sanoa

**21. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/vuosikertomus, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

Tilaustyön muutos (€/vuosikertomus, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

**22. Perustele arviosi.**

3000 merkkiä jäljellä

**23. Mikäli relevanttia, arvioi, miten ilmastovuosikertomuksen laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.**

Ei muutosta nykytilaan

Vähäinen lisäys (<10 %)

Kohtalainen lisäys (10-20 %)

Merkittävä lisäys (>20 %)

En osaa sanoa

**24. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/vuosikertomus)

Tilaustyön muutos (€/vuosikertomus)

## 25. Perustele arviosi.

3000 merkkiä jäljellä

### Seurannan voimavaratarpeet

Alla on ao. pykälän tuorein luonnos.

#### **10 § Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään liittyvä seuranta**

*Valtioneuvoston on seurattava 6 a ja 7 §:n mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista riittävästi sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmien mukaisilla politiikkatoimilla niissä asetetut ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista koskevat tavoitteet. Seurannan perusteella valtioneuvosto päättää tarvittaessa tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista.*

*Valtioneuvoston on seurattava 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun päästövähennystavoitteen riittävyttä ajantasaisen ilmastomuutoksen etenemistä koskevan tieteellisen tiedon perusteella sekä sen varmistamiseksi, että tavoite täyttää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin säädösten mukaiset velvoitteet.*

*Edellä 6 ja 7 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmiin sisältyvien päästökehitysarvioiden toteutumista on seurattava kansallisessa kasvihuonekaasujen inventaariojärjestelmässä vuosittain tuotettujen Suomen kasvihuonekaasupäästöjä ja nieluja koskevien arvioiden perusteella. Lisäksi suunnitelmien seurannassa on huomioitava kansallisessa politiikkatoimien raportointijärjestelmässä tuotetut tiedot.*

*Seurannan tuloksista on tiedotettava yleisölle riittävästi.*

## **26. Arvioi, miten ehdotettu seuranta muuttaa omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan.**

Merkittävä vähennys (>20 %)

Kohtalainen vähennys (10-20 %)

Vähäinen vähennys (<10 %)

Ei muutosta nykytilaan

Vähäinen lisäys (<10 %)

Kohtalainen lisäys (10-20 %)

Merkittävä lisäys (>20 %)

En osaa sanoa

## **27. Arvioi mahdollisuuksien mukaan hallinnonalasi voimavaratarpeen muutoksen suuruutta (myös summittainen arvio on hyödyllinen):**

Oman työn muutos (htkk/vuosi, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

Tilaustyön muutos (€/vuosi, ilmoita luku negatiivisena, jos kyse vähennyksestä)

## 28. Perustele arviosi.

3000 merkkiä jäljellä

### Tarkistamisen voimavaratarpeet

Alla on ao. pykälän tuorein luonnos.



## **10 a § Ilmastopolitiikan suunnitelmien tarkistaminen**

*Valtioneuvoston on 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun lisätoimia koskevan päätöksen mukaisesti tarkistettava 6 a ja 7 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia. Suunnitelmien tarkistamisessa noudatetaan, mitä 8 §:ssä suunnitelmien valmistelussa noudatettavasta menettelystä säädetään.*

*Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, 6, 6 a ja 7 §:ssä tarkoitettuja ilmastopolitiikan suunnitelmia voidaan tarkistaa myös niiden sisältämissä teknisluonteisissa tiedoissa ilmenneiden puutteiden johdosta. Tällainen merkitykseltään vähäisen seikan tarkistaminen voidaan suorittaa 8 §:n [1 momentin] mukaisesta menettelystä poiketen.*

**29. Selitä miten, jos mitenkään, ilmastopolitiikan tarkistamiskäytännöt käsityksesi mukaan muuttuisivat tämän säännöksen johdosta omalla hallinnonalallasi.**

3000 merkkiä jäljellä

**30. Ilmoita, mitkä tekijät vaikuttavat tarkistamisesta johtuvien kustannuksien määrään.**

3000 merkkiä jäljellä

## **Asiantuntijaelimen voimavarat ja tehtävät**

Alla on tieteellistä asiantuntijaelintä koskeva tuorein pykäläluonnos.

### **14 § Tieteellinen asiantuntijaelin**

*Valtioneuvosto asettaa tieteellisen ja riippumattoman asiantuntijaelimen (Suomen ilmastopaneeli) ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi. Asiantuntijaelimen tehtävänä on ilmastopolitiikan suunnittelua ja seurantaa varten koostaa ja eritellä 5 §:n 4 momentissa tarkoitettua tieteellistä tietoa ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta. Asiantuntijaelin voi suorittaa myös muita ilmastonmuutosta koskevan tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.*

*Asiantuntijaelimessä tulee olla edustus eri tieteenaloilta. Asiantuntijaelimen jäsenet nimitetään määräajaksi. [Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tieteellisen asiantuntijaelimen toiminnasta/tehtävistä ja kokoonpanosta.]*

Tausta: Laki antaa tieteelliselle asiantuntijaelimelle tehtäväksi koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ilmastopolitiikan suunnittelun ja sitä koskevan päätöksenteon tueksi.

**31. Kuinka paljon mielestäsi olisi kohtuullista osoittaa taloudellisia voimavaroja (euroja) Suomen ilmastopaneelille sen ilmastolain mukaisten tehtävien suorittamiseen?**

3000 merkkiä jäljellä

**32. Mitä muita tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä asiantuntijaelimen tulisi tehdä?**

3000 merkkiä jäljellä

**33. Kuinka paljon voimavaroja (euroja) näihin muihin tehtäviin olisi kohtuullista osoittaa?**

3000 merkkiä jäljellä

## Muut voimavaroja vaativat asiat

**34. Mitkä muut toimenpiteet kuin tässä kyselyssä mainitut edellyttävät lain voimaantulon jälkeen lisää voimavaroja verrattuna nykytilaan ja miten?**

3000 merkkiä jäljellä

**35. Voiko laki aiheuttaa voimavarojen tarpeen vähentymistä, ja miten?**

3000 merkkiä jäljellä

**36. Arvioi kuvaamasi toimenpiteiden kustannuksien muutos kohta kohdalta (euromääräisenä mikäli mahdollista; myös summittainen arvio kuten tarvittavien henkilötyökuukausien määrä riittää).**

3000 merkkiä jäljellä

## 4. Ilmastolain aamukahvitilaisuuksien taustamateriaalit

### Luonnos ilmastolain alustavaksi rakenteeksi

#### 1 § Lain tarkoitus

- lain pääasiallinen sisältö (erityisesti ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskeva suunnittelujärjestelmä ja seuranta)

#### 2 § Lain soveltamisala

- lain suhde esim. päästökauppalakiin sekä muuhun erityislainsäädäntöön: rinnakkainen soveltaminen

#### 3 § Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon [sekä viranomaisten toimintaan]

- velvollisuus ottaa ilmastolain mukaiset suunnitelmat huomioon muun lainsäädännön perusteella tapahtuvassa päätöksenteossa ja suunnittelussa siten kuin muissa laeissa tarkemmin säädetään
- mahdollisesti myös viranomaisten velvollisuus hillitä ilmastomuutosta omassa toiminnassaan

#### 4 § Määritelmät

- mm. päästökauppasektoria, sopeutumista ja hillitsemistä koskevat käsitteet

#### 5 § Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä

- suunnittelujärjestelmän sisältö: keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelmat
- suunnittelujärjestelmän pohjana päästövähennystavoite vuoteen 2050
- ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa muut huomioon otettavat seikat, mm. kv ja EU-velvoitteet sekä taloudelliset ja sosiaaliset seikat sekä ympäristötekijät

#### 6 § Pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma

- valtioneuvoston velvollisuus hyväksyä ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskeva suunnitelma tietyin väliajoin, suunnitelman pääasiallinen sisältö

#### 7 § Ilmastopolitiikan suunnitelma

- valtioneuvoston velvollisuus hyväksyä ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskeva suunnitelma tietyin väliajoin, suunnitelman pääasiallinen sisältö

#### 8 § Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu

- ministeriöiden rooli suunnitelmien tuottamisessa ja eri hallinnonaloja koskevien osuuksien yhteensovittamisessa, laatimisessa noudatettava kuuleminen ja lausuntojen pyytäminen, mahdollinen viittaus ns. SOVA-lakiin (suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioimisvelvollisuus)

#### 9 § Selonteko eduskunnalle

- ehdotus säätää valtioneuvoston lakisääteisestä velvollisuudesta antaa kerran vaalikaudessa ilmastopolitiikan suunnitelma(t) selontekona eduskunnalle

#### 10 § [Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään liittyvä] seuranta

- VN:n velvollisuus seurata suunnitelmien toteutumista ja tarvittaessa tarkistaa niitä

#### 11 § Ilmastovuosikertomus

- voisi koskea ilmastopolitiikan suunnitelman toimenpideohjelmaa ja päästökehitysarviota
- tarpeen mukaan sisällytettävä tiedot myös sopeutumistoimien toteutumisesta

#### 12 § Kansallinen kasvihuonekaasupäästöjen Inventaariojärjestelmä

- perustuisi pitkälti nykyisten velvoitteiden varaan; hyödynnetään suunnittelussa ja seurannassa
- Suomen viranomaisena toimii Tilastokeskus

#### 13 § Viranomaisten tehtävät

- lain mukaisiin tehtäviin liittyvä toimivallanjako eri ministeriöiden kesken
- virastojen ja tutkimuslaitosten tehtävät asiantuntijaviranomaisina

#### 14 § Tieteellinen asiantuntijaelin

- yleiset säännökset tieteellisen asiantuntijaelimen [Suomen ilmastopaneeli] asettamisesta
- kokoonpanosta ja tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin tarvittaessa asetuksella

#### 15 § Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

### Etukäteiskysymykset ilmastolain aamukahvitilaisuuksiin

#### *Elinkeinoelämä ja etujärjestöt (29.8.2013)*

- 1) Millä tavoin olisi varmistettava, että ilmastolaki edistää aidosti ilmastopolitiikan ennustettavuutta?
- 2) Miten näette, että ilmastolaki toimisi suhteessa ilmastopolitiikan muihin politiikkatoimiin?
- 3) Näettekö, että ilmastolain ehdotettu kattavuus on riittävä vai tulisiko vielä lisätä joitakin muita elementtejä?

#### *Kansalaisjärjestöt ja yhdistykset (5.9.2013)*

- 1) Miten ilmastolaki voisi vahvistaa kansalaisten osallistumista sekä ilmastotiedon ja -politiikan tehokkaampaa viestintää?
- 2) Miten ilmastolaissa tulisi varmistaa, että sen mukaisessa suunnittelussa hyödynnetään viimeisintä tieteesen perustuvaa työtä? Olisiko tieteen merkitystä korostettava ilmastolain yhteydessä jollain erityisellä tavalla?
- 3) Näettekö, että ilmastolain ehdotettu kattavuus on riittävä vai tulisiko vielä lisätä joitakin muita elementtejä?

#### *Kunnat ja maakunnat (12.9.2013)*

- 1) Minkälainen ilmastolaki aikaansaisi hyviä ilmastopoliittisia vaikutuksia kunnille ja maakunnille? Miten näette, että ilmastolaki toimisi suhteessa ilmastopolitiikan muihin politiikkatoimiin?
- 2) Miten ilmastolaki voisi vahvistaa kansalaisten osallistumista sekä ilmastotiedon ja -politiikan tehokkaampaa viestintää?
- 3) Näettekö, että ilmastolain ehdotettu kattavuus on riittävä vai tulisiko vielä lisätä joitakin muita elementtejä?

## 5. Haastatellut asiantuntijat

Sirkku Juhola, professori, ympäristöpolitiikka, ilmastopaneelin jäsen, Helsingin yliopisto  
Marja Järvelä, professori, yhteiskuntapolitiikka, ilmastopaneelin jäsen, Jyväskylän yliopisto  
Hanna-Liisa Kangas, ilmastovastaava, WWF  
Antti Koistinen, toimittaja, YLE Uutiset  
Martti Korhonen, ympäristövaliokunnan puheenjohtaja, vas.  
Juho Korteniemi, neuvotteleva virkamies, Cleantechin strateginen ohjelma, TEM  
Anne Kumpula, professori, ympäristöoikeus, Turun yliopisto  
Jussi Laitinen, energia- ja ilmastoasioihin erikoistunut toimittaja ja tietokirjailija  
Kalevi Luoma, energiainsinööri, Kuntaliitto  
Laura Meller, ilmastokampanjavastaava, Maan ystävät  
Mikael Ohlström, johtava asiantuntija, EK  
Minna Ojanperä, lakimies, MTK  
Mauri Pekkarinen, talousvaliokunnan puheenjohtaja, kesk.  
Liisa Pietola, ympäristöjohtaja, MTK  
Joona Poukka, asiantuntija, Energiateollisuus ry  
Kati Ruohomäki, asiantuntija, EK  
*Yhteensä: 16 kpl*

## 6. Muut arvioinnin tekoon osallistetut tahot

### Ilmastolain projektiryhmä

#### *Puheenjohtaja*

ylajohtaja Tuula Varis ympäristöministeriö

#### *Jäsenet:*

ympäristöneuvos Merja Turunen, varapuheenjohtaja ympäristöministeriö  
rakennusneuvos Teppo Lehtinen ympäristöministeriö (ympäristöneuvos Antti Irjala)  
vanhempi hallitussihteeri Karoliina Anttonen työ- ja elinkeinoministeriö  
neuvotteleva virkamies Juhani Tirkkonen työ- ja elinkeinoministeriö  
metsäneuvos Heikki Granholm maa- ja metsätalousministeriö (vanhempi hallitussihteeri Antti Belinskij)  
neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila maa- ja metsätalousministeriö (vanhempi hallitussihteeri Johanna Wallius)  
suunnittelija Satu Majamaa liikenne- ja viestintäministeriö (neuvotteleva virkamies Saara Jääskeläinen)  
finanssineuvos Outi Honkatukia valtiovarainministeriö (neuvotteleva virkamies Lauri Taro)  
lainsäädäntöneuvos Jari Salila oikeusministeriö  
Projektiryhmän pysyvä asiantuntija on professori Kai T Kokko (Lapin yliopisto) ilmastopaneelistä, varalla professori Markku Ollikainen (Helsingin yliopisto)

### Raportointi-pienryhmä

#### *Pienryhmä raportointi- ja arviointikysymyksiä koskien:*

Anne Vehviläinen, MMM  
Bettina Lemström TEM  
Paula Perälä YM  
Saara Jääskeläinen LVM  
Riitta Pipatti Tilastokeskus  
Ulla Suomi Motiva

## Sidosryhmätalaisuuksiin osallistuneet organisaatiot

### *Elinkeinoelämä ja etujärjestöt:*

Asunto- toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry  
Metallityöväenliitto ry  
Suomen Kuljetus- ja Logistiikka SKAL ry  
Suomen Varustamot ry  
Akava  
Suomen yrittäjät ry  
Ympäristöyritysten liitto  
Teknologiateollisuus ry  
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry  
Suomen Kaupan liitto  
Energiateollisuus ry  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK  
Bioenergia  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry  
Rakennusteollisuus RT ry  
Öljyalan keskusliitto

### *Kansalaisjärjestöt ja yhdistykset:*

Luonto-Liitto  
Maan ystävät ry  
Kepa ry  
Greenpeace Suomi  
Suomen ympäristökasvatuksen seura ry  
Suomen luonnonsuojeluliitto ry  
Ilmastovanhemmat  
Suomen evankelis-luterilainen kirkko  
Naisjärjestöjen keskusliitto  
Allianssi

### *Kunnat ja maakunnat:*

Kainuun liitto  
Siuntion kunta  
Varsinais-Suomen liitto  
HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä  
Keski-Suomen liitto  
Helsingin kaupunki  
Suomen kuntaliitto  
Etelä-Savon maakuntaliitto  
Keski-Pohjanmaan liitto  
Uudenmaan liitto  
Vantaan kaupunki  
Espoon kaupunki  
Hinku-kunnat (SYKE)  
Etelä-Karjalan maakuntaliitto  
Pirkanmaan liitto

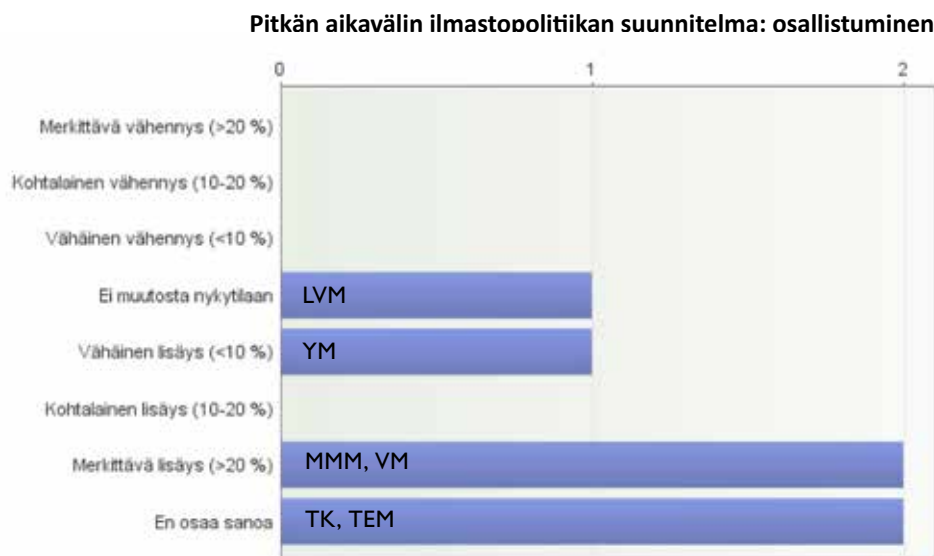
## 7.Voimavarakysely: tulokset kysymyskohtaisesti

Kuvat ministeriöiden ja Tilastokeskuksen edustajien vastauksista voimavarakyselyn monivalintakysymyksiin. Menetelmä on selostettu luvussa 3.2.

### Kuva 1

Esitetty kysymys: Arvioi, miten ilmastolain pitkän aikavälin suunnitelman valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä suunnitelman kokoamisesta.

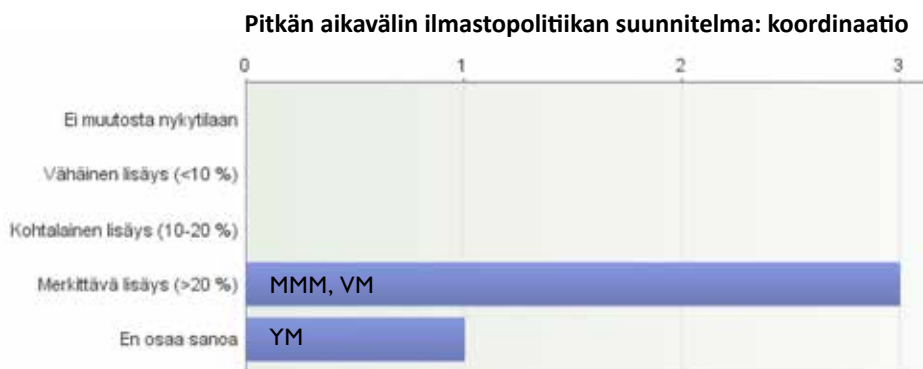
Vastaajien määrä: 6



### Kuva 2

Esitetty kysymys: Mikäli relevanttia, arvioi, miten pitkän aikavälin suunnitelman laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.

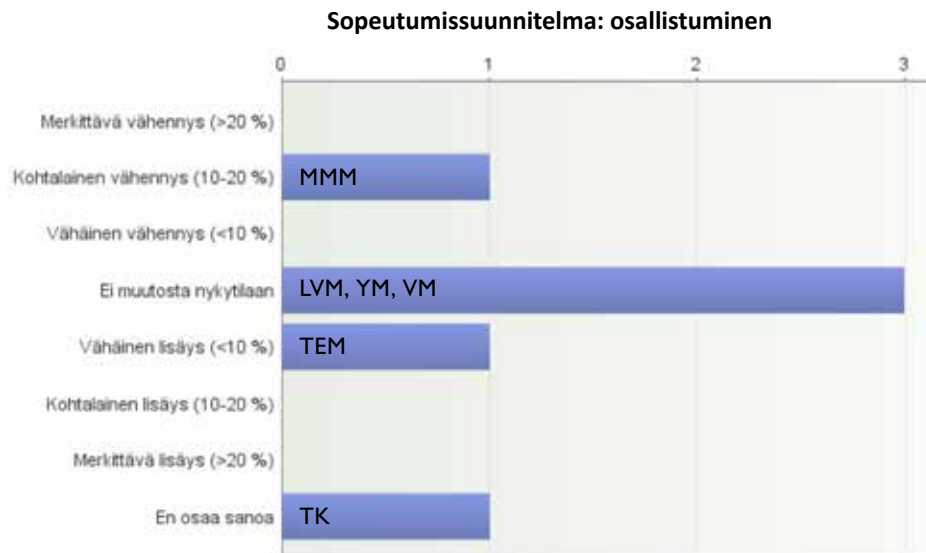
Vastaajien määrä: 4



### Kuva 3

Esitetty kysymys: Arvioi, miten ilmastolain kansallisen sopeutumissuunnitelman valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä suunnitelman kokoamisesta.

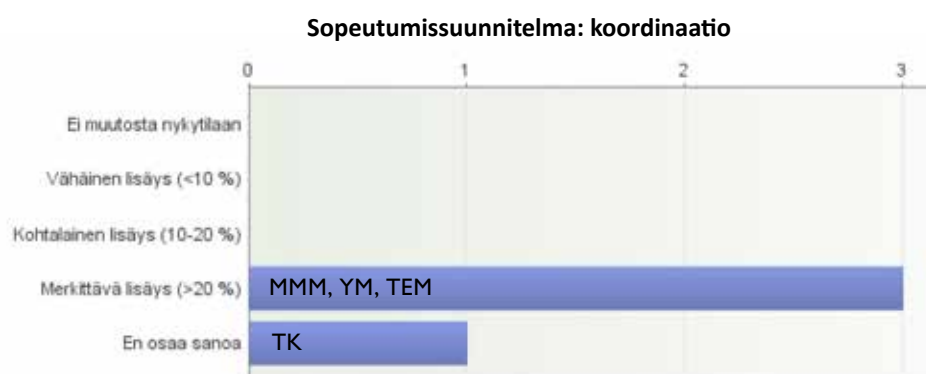
Vastaajien määrä: 6



### Kuva 4

Esitetty kysymys: Mikäli relevanttia, arvioi, miten kansallisen sopeutumissuunnitelman laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.

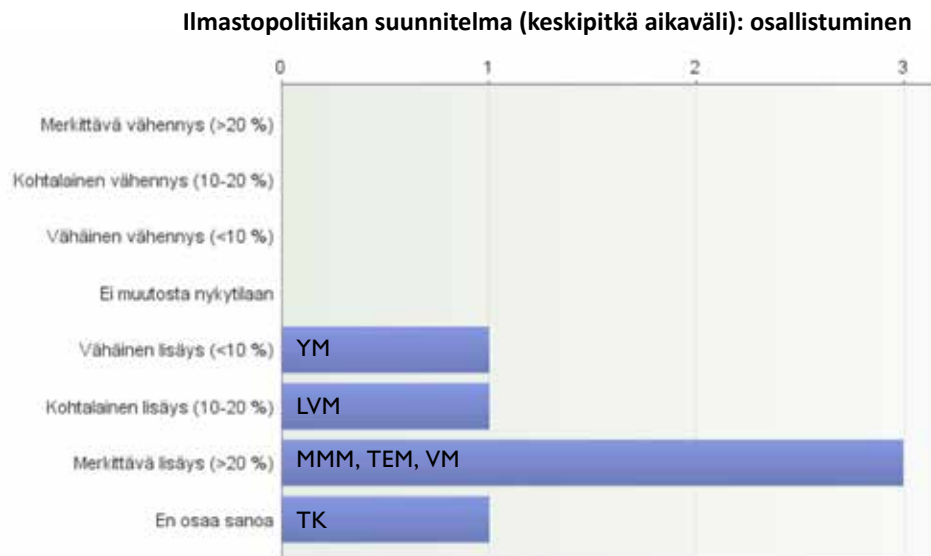
Vastaajien määrä: 4



### Kuva 5

Esitetty kysymys: Arvioi, miten ilmastolain ilmastopolitiikan suunnitelman valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoinnista eikä suunnitelman kokoamisesta.

Vastaajien määrä: 6



### Kuva 6

Esitetty kysymys: Mikäli relevanttia, arvioi, miten ilmastopolitiikan suunnitelman laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.

Vastaajien määrä: 3

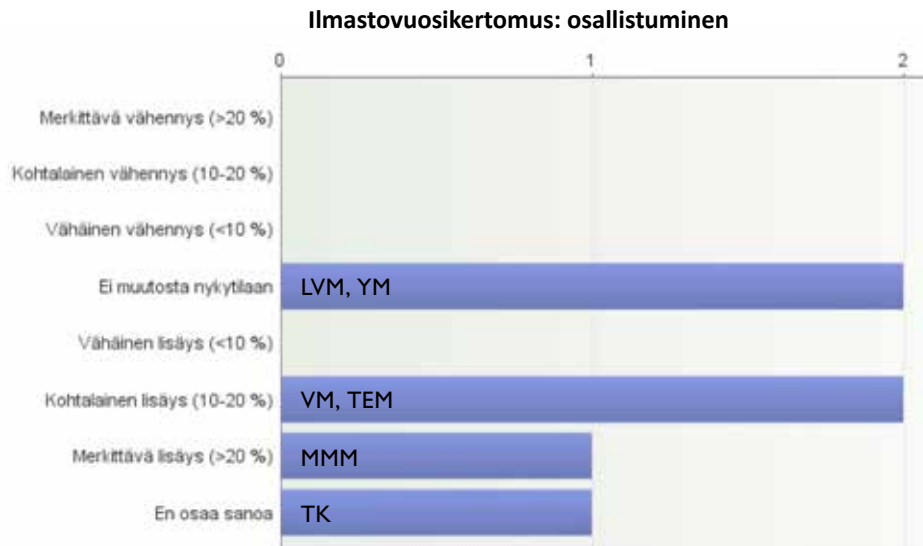




### Kuva 7

Esitetty kysymys: Arvioi, miten ilmastolain ilmastovuosikertomuksen valmistelu muuttaisi hallinnonalasi nykyisiä voimavaratarpeita oletuksella, että ministeriösi ei vastaisi hallinnonalojen koordinoimista eikä vuosikertomuksen kokoamisesta.

Vastaajien määrä: 6



### Kuva 8

Esitetty kysymys: Mikäli relevanttia, arvioi, miten ilmastovuosikertomuksen laadinta muuttaisi omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan oletuksella, että ministeriösi olisi myös koordinoivassa vastuussa.

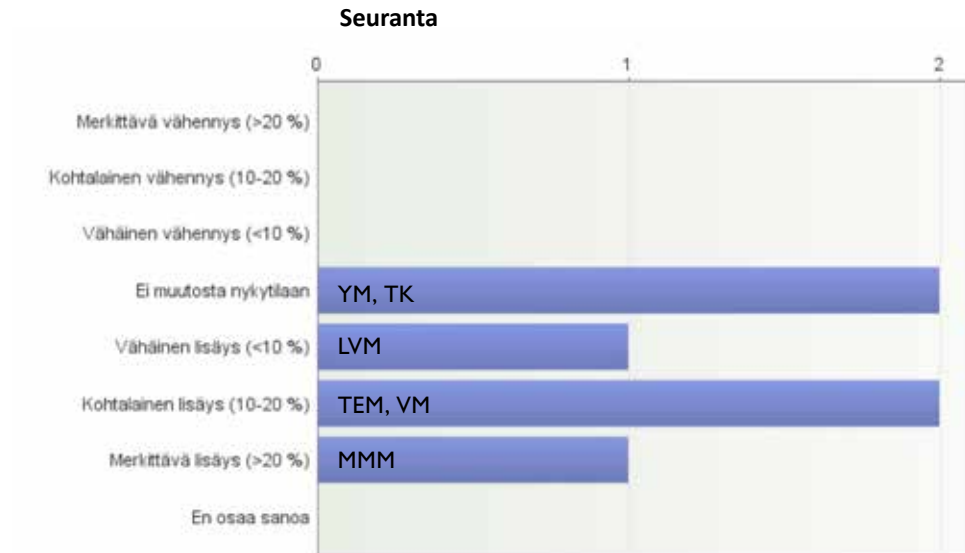
Vastaajien määrä: 3



### Kuva 9

Esitetty Kysymys: Arvioi, miten ehdotettu seuranta muuttaa omalla hallinnonalallasi voimavaratarpeita suhteessa nykytilaan.

Vastaajien määrä: 6



## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus (SYKE)			Julkaisu-aika Heinäkuu 2014
Tekijä(t)	Annukka Berg, Mikael Hildén, Kirsi Lahti ja Jukka Similä			
Julkaisun nimi	<b>Ehdotetun ilmastolain arviointi</b>			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2014			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu on saatavana ainoastaan internetistä: <a href="http://www.syke.fi/julkaisut">www.syke.fi/julkaisut</a>   <a href="http://helda.helsinki.fi/syke">helda.helsinki.fi/syke</a>			
Tiivistelmä	<p>Arviointi on selvittänyt, missä määrin ehdotus ilmastolain muuttaisi ilmastopolitiikan valmistelun ja toimeenpanon nykytilaa. Arvioinnissa on hyödynnetty asiantuntijahaastatteluita ja siinä on verrattu haastatteluissa esitettyjä argumentteja muissa tutkimuksissa esitettyihin havaintoihin. Samalla on tarkasteltu mahdollisuuksia saavuttaa ilmastolaille asetettuja tavoitteita lakia säätämättä. Varsinainen arviointityö tehtiin lakiehdotuksen valmistelun aikana ennen lakiehdotuksen lausuntokierrosta. Tulosten tarkastelussa on otettu huomioon ne muutokset, jotka tehtiin lakiehdotukseen lausuntokierroksen jälkeen.</p> <p>Ehdotetussa ilmastolain osin kyse nykyisen käytännön muuttamisesta lakisäätöksi. Keskeisimmät muutokset nykyiseen järjestelmään olisivat ilmastopolitiikan pitkän aikavälin tavoitteen kirjaaminen lakiin sekä suunnittelu- ja raportointiprosessien aikatauluttaminen ja sääntely. Pitkän aikavälin tavoitetta lukuun ottamatta lakiehdotuksessa ei ole aineellisoikeudellisia säännöksiä.</p> <p>Ehdotuksessa annettaisiin osa työ- ja elinkeinoministeriön aiemmin hoitamista yhteensovittamistehävistä ympäristöministeriölle. Ehdotetussa ratkaisussa kaksi eri ministeriötä olisi koordinoitivastuussa asioista, jotka liittyvät sekä ilmasto- että energiapolitiikkaan. Koordinointitehtävien yhteensovittaminen on siten ratkaisevan tärkeää hallinnollisen sekavuuden välttämiseksi.</p> <p>Pitkän aikavälin päästövähennystavoitteen kirjaamisella lakiin olisi ensisijaisesti symbolinen merkitys. Se olisi selvä viesti kotimaan toimijoille ja kansainvälisille neuvotteluosapuolille Suomen tahdosta tehdä aktiivista ilmastopolitiikkaa.</p> <p>Ilmastolaki voisi vähentää avoimuudessa ja osallistamisessa esiintyvää vaihtelua eri suunnitteluprosesseissa. Nykytilaan verrattuna laki parantaisi laaja-alaisen ilmastopolitiittisen osallistumisen edellytyksiä. Laki-sääteinen selontekomenettely ja ilmastovuosikertomus varmistaisivat myös, että eduskunnalla olisi keinoja seurata ilmastopolitiikkaa ja vaikuttaa sen muotoutumiseen.</p> <p>Ilmastolailla olisi mahdollista vahvistaa ilmastopolitiikan tietoperustaa. Ilmastopaneelin aseman kirjaaminen lakiin toisi paneelille jatkuvuutta ja vahvistaisi sen asemaa. Ilmastopaneelin painoarvo ja vaikutusvalta ovat kuitenkin pitkälti riippuvaisia käytännön toteutuksesta: paneelin jäsenistön valinnasta, viestinnän onnistumisesta ja paneelin käyttöön asetettavista voimavaroista.</p> <p>Ehdotettu ilmastolaki ei mainittavasti lisäisi raportointitaakkaa nykytilaan verrattuna, mikäli raportointi toteutetaan joustavasti ja koordinoitusti EU:n ja kansainvälisten raportointien mukaisesti. Laki tarjoaisi sysäyksen ilmastopolitiikan raportoinnin kokonaisvaltaiselle kehittämiselle.</p> <p>Arvioinnin yleinen johtopäätös on, että ilmastolaki voisi edistää nykyisten ja tulevien ilmastotavoitteiden saavuttamista sillä edellytyksellä, että eri suunnittelujärjestelmien ja -käytäntöjen yhteensovittamisessa onnistutaan. Asetettujen tavoitteiden saavuttamista voitaisiin edistää myös ilman lakia. Vastaavien edistysaskelten saavuttamien edellyttäisi kuitenkin todennäköisesti suurempia erillisiä ponnistuksia, kuin mitä lain säätäminen ja toimeenpano vaatisi.</p>			
Asiasanat	ilmastolaki, arviointi, ilmastopolitiikka, lainsäädäntö			
Rahoittaja/toimeksiantaja				
	ISBN	ISBN 978-952-11-4353-3 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (verkkokj.)
	Sivuja 75	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis.alv 8 %) -
Julkaisun myynti/jakaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE), syke.fi PL 140, 00251, Helsinki Puh. 0295 251 000 Sähköposti: <a href="mailto:neuvonta.syke@ymparisto.fi">neuvonta.syke@ymparisto.fi</a>			
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE) PL 140, 00251 Helsinki			

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Finlands miljöcentral (SYKE)			Datum Juli 2014
Författare	Annukka Berg, Mikael Hildén, Kirsi Lahti och Jukka Similä			
Publikationens titel	<b>Ehdotetun ilmastolain arviointi</b> (Bedömning av den föreslagna klimatlagen)			
Publikationsserie och nummer	Finlands miljöcentrals rapporter 22/2014			
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig bara på internet: <a href="http://www.syke.fi/publikationer">www.syke.fi/publikationer</a>   <a href="http://helda.helsinki.fi/syke">helda.helsinki.fi/syke</a>			
Sammandrag	<p>Bedömningen klarlägger på vilket sätt och hur mycket den föreslagna klimatlagen skulle förändra klimatpolitikens beredning och genomförande. Slutsatserna bygger på analys av expertintervjuer och observationer som gjorts i nationella och internationella studier. Bedömningen granskar även möjligheterna att uppnå klimatlagens mål utan att stifta en klimatlag. Det egentliga bedömningsarbetet gjordes under beredningen av lagförslaget innan förslaget sändes ut på remiss, men i granskningen av resultaten har även de förändringar som gjordes efter remissrundan beaktats.</p> <p>I den föreslagna klimatlagen är det till en stor del frågan om att göra nuvarande praxis lagstadgad. De centrala förändringarna i förhållande till nuvarande praxis är att det långsiktiga utsläppsmålet stiftas i lag och att planerings- och rapporteringsprocesserna regleras till innehåll och tidtabell. Utöver det långsiktiga utsläppsmålet saknar lagen materiella stadganden.</p> <p>I lagförslaget ges miljöministeriet en del av de samordningsuppgifter som hittills helt sköts av arbets- och näringsministeriet. Enligt förslaget ska två skilda ministerier koordinera ärenden som anknyter både till klimat- och energipolitik. Det är väsentligt att koordineringen sköts så att oklarhet i förvaltningen kan undvikas.</p> <p>Det nationella långsiktiga målet att minska utsläppen av växthusgaser är framför allt symboliskt. Målet ger en klar signal åt nationella aktörer och internationella förhandlingspartner att Finland förbinder sig till en aktiv klimatpolitik.</p> <p>Klimatlagen kan minska den variation som förekommit i graden av öppenhet och deltagande i olika planeringsprocesser. Jämfört med nuläget skulle klimatlagen förbättra förutsättningarna för ett brett deltagande i klimatpolitiken. Det lagstadgade förfarandet med redogörelser och meddelanden till riksdagen skulle även säkra att riksdagen kan följa med och påverka klimatpolitiken.</p> <p>Med hjälp av klimatlagen är det möjligt att stärka klimatpolitikens faktaunderlag. Stadgarna om klimatpanelen ger panelen kontinuitet och stärker dess ställning. Klimatpanelens auktoritet och tyngd bestäms emellertid i hög grad av det praktiska förverkligandet: valet av panelmedlemmar, informationsspridningen och panelens resurser.</p> <p>Den föreslagna klimatlagen skulle inte nämnvärt öka den börda nuvarande rapportering innebär, ifall rapporteringen genomförs smidigt och koordinerat enligt EUs och internationella rapporteringskrav. Lagen skulle ge en impuls att utveckla klimatrapporteringen helhetsmässigt.</p> <p>Bedömningens allmänna slutsats är att klimatlagen kan hjälpa Finland att nå nuvarande och kommande klimatmål under förutsättning att man lyckas samordna olika planeringssystem och det praktiska tillämpandet av dem. Man kunde även stöda en utveckling mot de uppställda målen utan att stifta en klimatlag, men för att uppnå motsvarande resultat skulle det troligen krävas större enskilda insatser än vad stiftandet och genomförandet av klimatlagen kräver.</p>			
Nyckelord	klimatlag, bedömning, klimatpolitik, lagstiftning			
Finansiär/uppdragsgivare				
	ISBN	ISBN 978-952-11-4353-3 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (online)
	Sidantal 75	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %) -
Beställningar/distribution	Finlands miljöcentral (SYKE), PB 140, 00251 Helsingfors Tel. 0295 251 000 Epost: <a href="mailto:neuvonta.syke@ymparisto.fi">neuvonta.syke@ymparisto.fi</a>			
Förläggare	Finlands miljöcentral (SYKE) PB 140, 00251 Helsingfors			

## DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Finnish Environment Institute (SYKE)			<i>Date</i> July 2014
<i>Author(s)</i>	Annukka Berg, Mikael Hildén, Kirsi Lahti and Jukka Similä			
<i>Title of publication</i>	<b>Ehdotetun ilmastolain arviointi</b> (Regulatory assessment of the proposed Climate Act)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Finnish Environment Institute 22/2014			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	The publication is available only on the internet: <a href="http://www.syke.fi/publications">www.syke.fi/publications</a>   <a href="http://helda.helsinki.fi/syke">helda.helsinki.fi/syke</a>			
<i>Abstract</i>	<p>The regulatory assessment clarifies how the proposed Climate Act would change the preparation and implementation of climate policy. The conclusions have been reached by analyzing expert interviews and findings in national and international studies. The assessment also considers the possibilities to reach the goals of the Climate Act without enacting new legislation. The main assessment work was carried out during the preparation of the Bill before the proposal was sent out for consultation, but in the final analysis the changes that were made after the consultation have been taken into account.</p> <p>A large part of the proposed Climate Act would make current planning practices statutory. The main changes relative to current practices is that a long term emission goal would become statutory and that planning and reporting processes would be regulated with respect to contents and timing. The act lacks substantive regulation beyond the long term emission goal.</p> <p>In the proposed act the Ministry of the Environment is given some of the coordination tasks that so far have been exclusively handled by the Ministry of Employment and the Economy. In the proposal two ministries will coordinate issues that are related to both energy and climate policies. It is therefore essential that the coordination is organized in a way that does not cause administrative confusion.</p> <p>The national goal for the reduction of greenhouse gas emissions is primarily symbolic. The goal provides a clear signal for national actors and international partners that Finland is committed to an active climate policy.</p> <p>The proposed Climate Act can reduce the variation that has occurred with respect to participation and openness in different planning processes. Compared with the current situation the act would improve conditions for broad participation. The statutory reporting to the Parliament would also give the Parliament possibilities to monitor and influence the climate policy.</p> <p>The proposed act can help in strengthening the fact base of the climate policy. The sections on the climate panel give it continuity and strengthen its position. The authority and influence of the panel, is however, greatly dependent on the practical implementation: the choice of members, the dissemination of information and the resources provided to the panel.</p> <p>The proposed act would not significantly increase the current burden in reporting, provided that the reporting is smoothly coordinated with EU and international demands on reporting. The act would create incentives to develop climate reporting in an integrated way.</p> <p>The general conclusion of the assessment is that the Climate Act can help Finland to reach current and future climate objectives, provided that the coordination and practical implementation of different planning practices is successful. It would be possible to make progress towards the stated goals without a Climate Act, but to achieve the same results, greater and more sustained individual efforts would have to be undertaken, demanding more resources than required by the enacting and implementation of the proposed legislation.</p>			
<i>Keywords</i>	Climate Act, regulatory assessment, climate policy, legislation			
<i>Financier/ commissioner</i>				
	ISBN	ISBN 978-952-11-4353-3 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-1726 (online)
	No. of pages 75	Language Finnish	Restrictions Public	Price (incl. tax 8 %) -
<i>For sale at/ distributor</i>	Finnish Environment Institute (SYKE), P.O. Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland Phone +358 0295 251 000 Email: <a href="mailto:neuvonta.syke@ymparisto.fi">neuvonta.syke@ymparisto.fi</a>			
<i>Financier of publication</i>	Finnish Environment Institute (SYKE) P.O.Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland			



ISBN 978-952-11-4353-3 (PDF)

ISSN 1796-1726 (verkkokj.)